

**observatório
universitário**

Documento de Trabalho nº 112

Regulação e Ensino Superior no Brasil

Edson de Oliveira Nunes

enunes@candidomendes.edu.br

Ivanildo Fernandes

ramos.ives@gmail.com

Julia Albrecht

julia.vogel.albrecht@gmail.com

2014

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior e sua relação com a regulação governamental. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Autoria

Edson de Oliveira Nunes

Ivanildo Fernandes

Julia Vogel Albrecht

Coordenação do Observatório Universitário

Edson Nunes

Equipe

Ana Flávia Melo Barbosa

Antônio José da Silva Neto

Claudia Regina da Silva Moura

David Moraes

Ivanildo Ramos Fernandes

Luciana Gomes da Silva

Patrícia Dias

Pedro Paulo Nascimento Silva

Regina de Fátima Pereira da Silva

Robson Rocha de Azevedo

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

Sumário

1. Introdução	4
2. Educação Superior em números e a singularidade brasileira	4
3. Regulação experimental, excessiva e de exceção	12
3.1. Os rudimentos do sistema federal de ensino	12
3.2 Os processos para ingresso e permanência das instituições no sistema federal de ensino: 1879 a 2004.	13
3.3 Os processos atuais sua evolução desde a CF/88: a expansão como inspiradora da regulação e avaliação	16
3.3.1 A edificação do atual sistema de avaliação (SINAES) e seu vínculo com a regulação.....	20
3.3.1.1 – AIE – Avaliação Institucional Externa	24
3.3.1.2 – ACG – Avaliação dos cursos de graduação	26
3.3.1.3 – ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, sua metodologia e destinação.....	27
3.4. Regulação por indicadores preliminares e por atos de exceção: CPC e IGC	29
4. Notas finais: alguns argumentos e controvérsias persistentes	38
4.1. Singularidade brasileira: novo setor econômico gera oportunidades e requer regulação diferenciada	38
5. Referências	54

Sumário de tabelas, gráficos e quadros

Tabela 1 - Histórico de Matrículas na Graduação	5
Tabela 2 - Número de IES segundo categoria administrativa	6
Tabela 3 - N° de IES por quantidade de matrículas	7
Tabela 4 - Projeção de matrículas	8
Tabela 5 - As 10 maiores IES segundo o número de matrículas	9
Tabela 6 - As 20 maiores IES do mundo segundo o número de estudantes 2012	10
Tabela 7 - Tamanho das IES privadas com finalidade lucrativa	11
Tabela 8 – Histórico da composição dos insumos do CPC.	30
Tabela 9 - Nota Padronizada de Infraestrutura (NF), a partir do percentual de respostas do alunado quanto à sua satisfação com a "infraestrutura" – Questionário do ENADE/2012 – questão 26	32
Tabela10 - Nota Padronizada da organização didático-pedagógica (NO), a partir do percentual de respostas do alunado quanto à sua satisfação, de acordo com o questionário do ENADE/2012 - questão 34.	33
Tabela 11– Servidores do INSAES segundo o projeto de lei 4.372/2012	46
Tabela 12 – Comparativo do total de servidores por órgão do Ministério da Educação Superior e CNPq	47
Tabela 13 – Total de Universidades por estado	49
Tabela 14– Matrículas em profissões regulamentadas com Diretrizes Curriculares Nacionais	51
Gráfico 1 - Evolução da matrícula por categoria administrativa	6
Quadro 1 - Escala de conceitos da AIE e respectivo valor adverbial.	25

1. Introdução¹

A recente taxa de expansão, a diversidade institucional e a simultânea carência, em termos comparados, da oferta de educação superior no Brasil, suscita importantes questões sobre a política de ensino superior no país, sua matriz regulatória e sua pauta de avaliação. Se em 2000, o setor apresentava cerca de 2,7 milhões de matrículas na graduação, em 2012 o número subiu para 7 milhões, aumento de quase 200% em pouco mais de uma década².

Os dados de 2000 mostram que, à época, 70% dos estudantes de graduação permaneciam em instituições de ensino superior (IES) privadas, sem fins lucrativos, filantrópicas e comunitárias. Já em 2012, ainda que tenha sido mantido o percentual de matrículas em privadas, com leve crescimento de 5%, a caracterização da palavra “privado” se alterou, com o setor mercantil crescendo de forma vertiginosa e sendo hoje responsável por 50% dos estudantes em IES particulares.

O objetivo deste capítulo é apontar a natureza do processo de crescimento do setor, enfocando as mudanças regulatórias e avaliativas até o momento implementadas. Argumenta-se que não há reflexão ampla e abrangente por parte do governo sobre o modelo de ensino superior já instaurado o que acaba por resultar em políticas regulatórias fracas e sem efetividade. O capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução. Na segunda seção apresenta-se um quadro descritivo da educação superior brasileira, destacando a particularidade de que no Brasil, diferentemente do que ocorre na grande maioria dos países, as grandes universidades são privadas e a tendência de médio prazo é que as IES privadas com fins lucrativos sejam majoritárias no ensino superior, a despeito do fato de que nosso arcabouço regulatório oscila entre apoiar o setor privado e, ao mesmo tempo, estigmatizá-lo. Na terceira seção o foco se volta para as características regulatórias do setor. São oferecidos amplos elementos para mostrar que o nosso aparato regulatório é simultaneamente excessivo e, em boa medida, funciona por exceção. Na quarta seção busca-se fazer uma reflexão mais analítica da regulação brasileira no setor de educação de 3º Grau, cujos principais elementos foram oferecidos na seção anterior. Lá são apresentadas e discutidas as principais características regulatórias do ensino superior, retomando o tema da primeira seção em que se mostra a singularidade do caso brasileiro. São, também, sinteticamente apresentadas, as encruzilhadas e algumas oportunidades do ensino superior brasileiro.

2. Educação Superior em números e a singularidade brasileira

A última década representou uma enorme expansão e transformação para a educação superior brasileira. Os dados apontam crescimento em todas as dimensões: no número de matrículas, no total

¹ Este documento reproduz artigo publicado no livro “*Caminhos trilhados e desafios da educação superior no Brasil*”, organização conjunta de Paulo Tafner, Hamilton Tolosa, Léo da Rocha Ferreira e Carolina Botelho. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014, pp 54-122.

² Inep, Censo da Educação Superior, 2000 e 2013.

de instituições, no tamanho econômico do setor. No que concerne às matrículas, por exemplo, as IES dobraram seus números, passando de abaixo de 3 milhões em 2000 para acima dos 7 milhões em 2012, como demonstra a Tabela 1.

Tabela 1 - Histórico de Matrículas na Graduação

Ano	Públicas	Com fins lucrativos	Sem fins lucrativos	Sem informação	"Especial"	Total privadas	Total de matrículas
2000	887.026	324.578	1.433.058	49.583	0	1.757.636	2.694.245
2001	939.225	396.896	1.639.501	55.132	0	2.036.397	3.030.754
2002	1.051.655	506.360	1.873.483	48.415	0	2.379.843	3.479.913
2003	1.136.370	630.080	2.084.269	36.303	0	2.714.349	3.887.022
2004	1.178.328	725.637	2.226.688	33.080	0	2.952.325	4.163.733
2005	1.192.189	831.447	2.394.382	35.138	0	3.225.829	4.453.156
2006	1.239.119	936.486	2.499.041	0	0	3.435.527	4.674.646
2007	1.270.885	1.244.347	2.365.042	107	0	3.609.389	4.880.381
2008	1.300.611	1.396.862	2.382.583	0	0	3.779.445	5.080.056
2009	1.370.256	1.464.724	2.280.916	0	0	3.745.640	5.115.896
2010	1.461.696	1.599.228	2.388.196	0	0	3.987.424	5.449.120
2011	1.595.391	1.734.700	2.416.671	0	0	4.151.371	5.746.762
2012	1.775.359	2.558.445	2.601.821	0	122.459	5.160.266	7.058.084

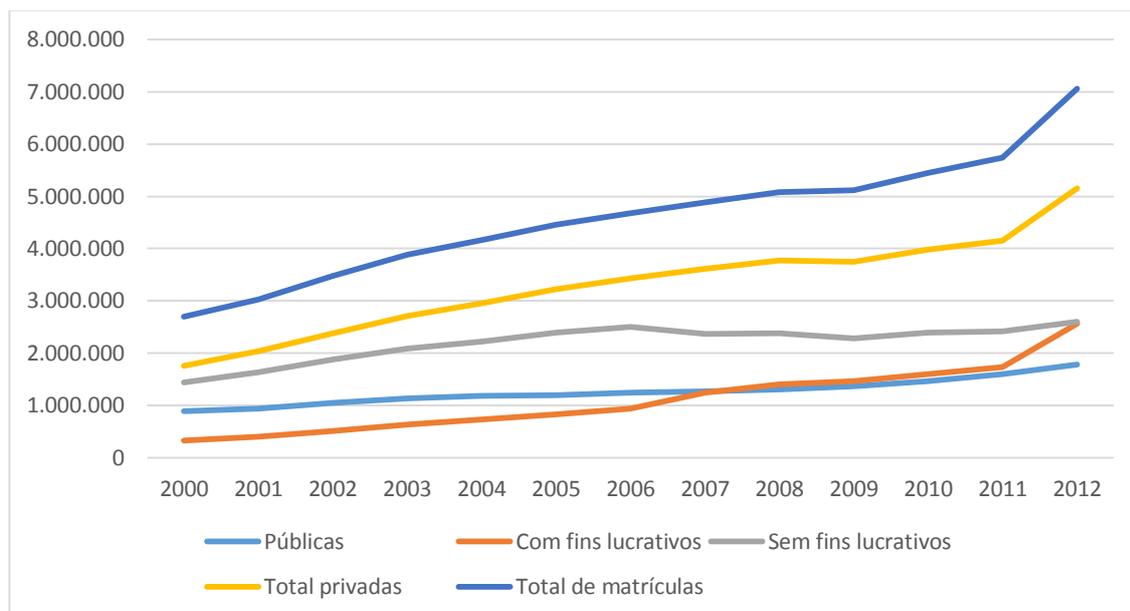
Fonte: Inep – tabulação dos autores.

Ainda que o aumento no número de matrículas tenha ocorrido em todas as categorias administrativas, nas privadas e nas públicas, as taxas de crescimento diferem amplamente. Desde a apresentação da lei 9.870 de 1999³, em que o setor privado viu-se aberto à finalidade lucrativa, os números de crescimento do setor privado, em especial o com finalidade lucrativa, impressionam. Se as IES públicas e privadas sem fins lucrativos duplicaram suas matrículas, as privadas com finalidade lucrativa tiveram crescimento de 700%.

O Gráfico 1, detalha o aumento segundo as categorias administrativas. Observa-se que há diferenças internas de crescimento internas na categoria “privado”, com as IES com finalidade lucrativa apresentando forte tendência positiva e as sem fins lucrativos apresentando certa estabilidade, talvez indicando esgotamento. Em 2012, as duas categorias praticamente igualaram seus números.

³ A lei 9.870 de 1999 trata sobre as mensalidades das instituições de ensino privado em todos os níveis e menciona: “As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro. Parágrafo único. Quaisquer alterações estatutárias na entidade mantenedora, devidamente averbadas pelos órgãos competentes, deverão ser comunicadas ao Ministério da Educação, para as devidas providências”.

Gráfico 1 - Evolução da matrícula por categoria administrativa



Fonte: Inep – tabulação dos autores.

Se no número de matrículas as instituições privadas correspondem a 70% do total, em termos de quantidade de instituições, este percentual é ainda maior. Hoje, temos 87% das IES no setor privado, como aponta a Tabela 2.

Tabela 2 - Número de IES segundo categoria administrativa

Categoria administrativa	Nº de IES	%
Privada com fins lucrativos	989	41%
Privada sem fins lucrativos	1123	46%
Pública Federal	103	4%
Pública Estadual	116	5%
Pública Municipal	65	3%
Especial	21	1%
Total	2417	100%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior 2012. Inep. Tabulação dos autores.

Um fenômeno interessante é a distribuição das IES por faixas de matrícula: cerca de 50% poderiam ser consideradas instituições “micro”, com menos de 500 estudantes. Por outro lado, há poucos casos de instituições com grande número de matrículas.

O Brasil apresenta atualmente um setor amplamente diferenciado, com grande número de IES privadas de micro porte e algumas IES públicas e privadas de grande porte, como apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 - Nº de IES por quantidade de matrículas

Faixas de Matrícula	Nº de IES 2012	%2
Acima de 200.000 matrículas	1	0,04%
Entre 100.000 e 200.000 matrículas	4	0,17%
Entre 50.000 e 100.000 matrículas	3	0,13%
Entre 20.000 e 50.000 matrículas	55	2,32%
Entre 10.000 e 20.000 matrículas	62	2,61%
Entre 5.000 e 10.000 matrículas	117	4,93%
Entre 1.000 e 5.000 matrículas	657	27,66%
Entre 1.000 e 500 matrículas	401	16,88%
Abaixo de 500 matrículas	1075	45,26%
Total	2375	100%

Fonte: Censo da Educação Superior 2012 – Inep. Tabulação dos autores.

Em adição ao crescimento no número de matrículas, o ensino superior brasileiro constituiu-se em uma arena econômica e política importante⁴. Hoje o setor apresenta alto montante de despesas e receitas, bem como, detém grande número de trabalhadores com carteira assinada, caracterizando-se, inclusive, como oferta segura para investidores⁵.

A tendência de crescimento do setor privado não é exclusividade brasileira, ainda que muitos países não tenham a distinção clara entre instituições com fins lucrativos e sem fins lucrativos⁶. Diversos países têm sofrido mudanças na caracterização do ensino superior. A noção de que a educação é, poderia ser, ou deveria ser considerada um bem público e, portanto, sua provisão caberia exclusivamente ao Estado, em todos os seus níveis, tem se modificado pela necessidade da expansão. Em muitos casos, como o brasileiro e o da China⁷, a oferta de ensino superior compete com a capacidade de provisão do Estado. Bigalke e Neubauer (2009) indicam que a privatização do ensino na Ásia, ainda que sofra variações de país para país, é uma tendência crescente, com o Estado diminuindo sua participação e os números de matrículas no setor privado aumentando⁸.

O setor privado na China tem seu crescimento amplamente incentivado pelo Estado, que vem apresentando um modelo regulatório descentralizado. Ressalte-se que o setor ainda é pouco expressivo, mas é visto como o futuro da expansão do ensino superior chinês. Com o crescimento do

⁴ Para mais sobre o processo de criação de uma arena política da educação superior ver: Nunes, Molhano, Martignoni (2005).

⁵ Como noticiado recentemente em artigo sobre o ensino superior: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/08/faturamento-de-faculdades-privadas-cresce-30-em-2-anos-estima-estudo.html> acesso em 03/02/2014.

⁶ “For profit higher Education presents a confusing case for global analysis...there are countries with ambiguous laws and regulations regarding for-profit education, or the rules that are in place may be unenforced, or simply ignored, in practice.” (Kinser, 2010)

⁷ “(...) The expansion in higher education in China since 1999 has created situations where even increased budgets and planning could not compete with the growth of students” (Shi, 2009).

⁸ Há discussões relevantes sobre as tendências e transformações do ensino superior em níveis planetários, bem como seu impacto no processo decisório de diversos países e instituições. Ver, por exemplo, Popenici e Kerr, 2013; Li e Gerstl-Pepin, 2014; King, Marginson e Naidoo, 2011; Schoole e Knight, 2013; Morgan and Wu, 2011; Welch, 2011 e Neubauer, Shin e Hawkins, 2013.

setor privado, a grande questão governamental passa a ser a garantia da qualidade, discurso parecido com o brasileiro. Com a massificação do ensino superior, manter o padrão de qualidade introduzido pelas instituições de elite tornara-se inviável e o debate sobre o que devia ser considerado como qualidade se intensificou⁹.

Tendência similar tem ocorrido no Reino Unido com o governo reduzindo significativamente os investimentos para o setor e permitindo a expansão do ensino privado e aumentando simultaneamente o teto que as universidades públicas podem cobrar, em termos de mensalidade. Brown e Carasso (2013) indicam que desde a Década de 80 o governo britânico tem criado políticas específicas que diminuem a sua participação no financiamento das universidades e também dos estudantes. Até 2012, as IES continuavam recebendo financiamento de diversas fontes, inclusive governamentais, no entanto, em 2012, criou-se uma nova legislação para o financiamento estudantil que reduz em larga escala os valores repassados. “Institutions continue to receive funds for teaching from a combination of grants and fees, but from 2012 fees will constitute the great bulk of their income” (Brown e Carasso, 2013).

O Brasil vem investindo em financiamento estudantil, por meio do PROUNI e o FIES, mecanismos que têm a virtude, conforme alguns, ou profundo defeito, segundo outros, de estimular a expansão do setor privado. Esta expansão é concomitante ao aumento da “musculatura” relativa do setor com finalidade lucrativa¹⁰. Observem os dados da Tabela 4.

Tabela 4 - Projeção de matrículas

Ano	Públicas	Privada Com Fins	Privada Sem Fins	Projeção respeitando as taxas de crescimento por regime administrativo	Projeção respeitando a taxa de crescimento do Total de Matrículas
2013	1.748.556	2.810.725	2.827.061	7.386.341	7.083.139
2014	1.836.714	3.289.118	2.936.021	8.061.854	7.569.426
2015	1.929.317	3.848.936	3.049.182	8.827.435	8.089.098
2016	2.026.589	4.504.037	3.166.703	9.697.329	8.644.448
2017	2.128.765	5.270.637	3.288.754	10.688.157	9.237.925
2018	2.236.093	6.167.715	3.415.510	11.819.317	9.872.147
2019	2.348.831	7.217.479	3.547.150	13.113.460	10.549.910
2020	2.467.254	8.445.916	3.683.865	14.597.034	11.274.205
2021	2.591.647	9.883.436	3.825.848	16.300.931	12.048.226
2022	2.722.312	11.565.626	3.973.304	18.261.242	12.875.386
2023	2.859.565	13.534.130	4.126.443	20.520.139	13.759.335
2024	3.003.738	15.837.680	4.285.485	23.126.902	14.703.970

⁹ “Quality higher education institutions contributed to the vitally important social reproduction of elites. And, in some important way, top quality institutions could be readily identified by their ability to obtain valuable social resources of personnel and money, either from the private sector or government. The massification and globalization of higher education have brought extraordinary complications to the quality issue. Preeminent has been the question of how one achieves and assures quality in higher education environments (...)” (Bigalke & Neubauer, 2009).

¹⁰ Ressalte-se que em paralelo com o crescimento do setor, também crescem os investimentos públicos em financiamento estudantil, como noticiou recentemente o jornal Valor Econômico. Apontando que em 2013 as bolsas estudantis financiadas pelo governo (Fies e Prouni) já representavam 31% das matrículas no setor privado. Acesso em: <http://www.valor.com.br/brasil/3456822/fies-e-prouni-ja-respondem-por-31-de-matriculas-de-universidades-privadas>

2025	3.155.179	18.533.301	4.450.656	26.139.136	15.713.458
Taxa da curva exponencial	1,0504	1,1702	1,0385	1,0864	1,0687

Nota: projeções calculadas por meio de função logarítmica. Dados sobre matrículas extraídos do Censo da Educação 2012 e outros anos, não computadas as matrículas em EaD.

Ainda que a série numérica sobre a existência do setor lucrativo seja curta, portanto, pouco amena a projeções mais sofisticadas, verifiquem, a partir das taxas de crescimento dos três setores que compõem o ensino superior que o lucrativo tenderá a ser o maior do ensino superior brasileiro já em 2015¹¹. Mantidas as taxas, já em 2018, o Brasil terá um ensino superior majoritariamente ofertado por IES com finalidade lucrativa. Em quinze anos o Brasil terá construído uma singularidade mundial: um setor de ensino superior ancorado na finalidade lucrativa¹².

Observem a Tabela 5. No caso brasileiro, a âncora lucrativa apresenta outra particularidade. Tende a repousar em megainstituições, ao passo que nos demais países, embora numerosas, as instituições lucrativas tendem a se caracterizar por menor porte¹³.

Tabela 5 - As 10 maiores IES segundo o número de matrículas

IES	Nº de matrículas
Universidade Paulista	232.763
Universidade Norte do Paraná	172.066
Universidade Estácio de Sá	139.901
Universidade Anhanguera – Uniderp	128.401
Universidade Nove de Julho	109.201
Centro Universitário Internacional	79.126
Centro Universitário Leonardo da Vinci	66.271
Universidade de São Paulo	62.088
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	43.475
Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas	38.010

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior 2012.

As instituições internacionais de grande porte são, na maioria dos casos, IES públicas. A Tabela 6 aponta as 20 maiores IES. Dentre o número total apenas duas, uma iraniana e uma norte-americana, são classificadas como IES privadas.

¹¹ Ainda que as projeções estatísticas deixem de fora variáveis políticas e sociais imprescindíveis para qualquer tentativa de previsão do futuro, elas nos proporcionam reflexões futuras relevantes. O Observatório Universitário vem acompanhando a tendência de crescimento do setor lucrativo a partir de projeções, desde 2009. Desde lá, o crescimento tem se mostrado condizente com o encontrado nas projeções, estando sempre dentro da margem de erro.

¹² “it is doubtful that any country yet has the majority of its students enrolled in legally for-profit institutions, although the Philippines may be close” (Hentschke, 2010)

¹³ “Although typically a small subset by enrollment, for profits may be rather large by institutional numbers. The U.S. case is instructive here, with for-profit institutions making up about 40% of all postsecondary institutions but just 8% of total enrollment. This follows patterns in other countries where private sector institutions, especially the new demand-absorbing ones, are small and numerous in comparison the public sector” (Hentschke, 2010).

Tabela 6 - As 20 maiores IES do mundo segundo o número de estudantes 2012

Instituição	País	Categoria administrativa	Matrículas
Indira Gandhi National Open University	Índia	Pública	2.000.000+
AllamaIqbal Open University	Paquistão	Pública	1.900.000+
IslamicAzadUniversity	Irã	Privada	1.300.000+
Andolu University	Turquia	Pública	1.041.181
Bangladesh National University	Bangladesh	Pública	1.000.000
Universitas Terbuka	Indonésia	Pública	646.467
Ramkhamhaeng University	Tailândia	Pública	525.000
University of Pune	Índia	Pública	500.000+
University System of Ohio	EUA	Privada	500.000+
University of Phoenix	EUA	Pública	490.000+
State University of New York	EUA	Pública	465.000+
Dr. B.R. Ambedkar Open University	Índia	Pública	450.000
California State University	EUA	Pública	410.000
University of Delhi	Índia	Pública	400.000
Osmania University	Índia	Pública	300.000
Spiru Haret University	Romênia	Privada	311.928
University System of Georgia	EUA	Pública	311.442
Tribhuvan University	Nepal	Pública	290.833
National Autonomus University of Mexico	México	Pública	314.557
Universityof South Africa	África do Sul	Pública	250.000

Fonte: Marber, 2014.

O Brasil ainda não encontra representante na tabela, no entanto, se olharmos o ensino superior brasileiro a partir dos grandes conglomerados privados, e não de suas “mantidas”, três instituições figurariam na lista. São eles: Anhanguera com 459 mil estudantes, responsável pelas IES: Anhanguera, Uniban e Rede LFG; o grupo Kroton com 500 mil estudantes e responsável por oito IES¹⁴; e o grupo Estácio com 272 mil matrículas e mais de oito IES¹⁵.

Os grupos Anhanguera e Kroton apresentaram em abril de 2013 uma proposta de fusão que vem sendo analisada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Se aceita, o grupo contabilizará em torno de 1 milhão de alunos e um valor de mercado perto de 12 bilhões de reais. A fusão tem gerado questionamentos sobre um possível monopólio em determinadas regiões. Para o órgão, a fusão pode gerar demissões, ausência de concorrência e o decorrente aumento no preço das mensalidades¹⁶. A Tabela 7 aponta a participação do setor privado nos grandes conglomerados.

¹⁴ Universidade Norte do Paraná (Unopar), Faculdades Pitágoras, Unic (Universidade de Cuiabá), Unime (Universidade Metropolitana de Educação e Cultura), Fama, Fais, Faculdade União e Uniasselvi.

¹⁵ Universidade Estácio de Sá, Faculdade Seama, Uniradial, Idez, Uniuol, Faculdade de Tecnologia Estácio e outras.

¹⁶ <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1380603-superintendencia-geral-do-cade-recomenda-restricoes-a-fusao-entre-kroton-e-anhanguera.shtml> acesso em 20/02/2014.

Tabela 7 - Tamanho das IES privadas com finalidade lucrativa

INSTITUIÇÃO	Número de alunos	Receita líquida (em R\$ milhões)	Participação de mercado	Instituições integrantes
Anhanguera*	459 mil	R\$ 1.600	8,30%	Anhanguera, Uniban, Rede LFG
Kroton*	500 mil	R\$ 1.400	7,90%	Universidade Norte do Paraná (Unopar), Faculdades Pitágoras, Unic (Universidade de Cuiabá), Unime (Universidade Metropolitana de Educação e Cultura), Fama, Fais, Faculdade União e Uniasselvi
Estácio	272 mil	R\$ 1.380	5,30%	Universidade Estácio de Sá, Faculdade Seama, Uniradial, Idez, Uniuol, Faculdade de Tecnologia Estácio, entre outras
Unip	238 mil	R\$ 1.370	4,60%	Unip, Colégios Objetivo
Laureate	145 mil	R\$ 956	2,80%	Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). BSP - Business School São Paulo; CEDEPE Business School; Centro Universitário do Norte (UniNorte); Centro Universitário IBMR; Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter); Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (FADERGS); Faculdade dos Guararapes (FG); Faculdade Internacional da Paraíba (UNPB); Universidade Anhembi Morumbi; Universidade Potiguar (UnP); e Universidade Salvador (UNIFACS).
Uninove	127 mil	R\$ 562	2,50%	Uninove
Unicsul	47 mil	R\$ 487	0,90%	Universidade Cruzeiro do Sul e Unicid
Ânima educação	42 mil	R\$ 400	0,80%	Centro Universitário Una, Unimonte e UniBH
Whitney	37 mil	R\$ 312	0,70%	Universidade Veiga de Almeida e Centro Universitário Jorge Amado
Ser Educacional	49 mil	R\$ 282	0,90%	Uninassau, Faculdade Maurício de Nassau, Faculdade Joaquim Nabuco, Escola Técnica Joaquim Nabuco, Escola Técnica Mauricio de Nassau
Grupo Tiradentes	37 mil	R\$ 197	0,70%	Universidade Tiradentes (Unit), Faculdade Integrada Tiradentes (Fits) e Faculdade Integrada de Pernambuco (Facipe)
Devry	27 mil	R\$ 180	0,50%	Faculdade Área1, Faculdade Fanor, Faculdade do Vale do Ipojuca (Favip), Faculdade Boa Viagem, Faculdade Ruy Barbosa
Ibmec	9 mil	R\$ 170	0,20%	Ibmec
Outras instituições	3,3 milhões	R\$ 18.900	63,80%	

Fonte: Hoper Estudos de Mercado (2012).

O que se desenha no país é um setor de ensino superior diversificado, tendencialmente com finalidade lucrativa, lastreado em megainstituições de ensino, governadas por grandes investidores nacionais e internacionais, voltadas para a massificação do ensino superior, criando, desde o ponto de vista comparativo, uma singularidade brasileira no ensino superior. Ao lado deste setor, existem importantes instituições universitárias mantidas pelo governo federal e pelo Estado de São Paulo, além de algumas entidades relevantes sem finalidade lucrativa.

3. Regulação experimental, excessiva e de exceção

A política regulatória para a educação superior vem passando por mudanças significativas desde a década de 1980¹⁷. Em 1996, com a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) no governo Fernando Henrique, este processo se acelerou. Revisões e alterações do "marco regulatório" da educação superior também foram realizadas pelo Governo Lula e têm se mantido com o Governo Dilma, inclusive com proposta de criação de agência reguladora específica para o setor¹⁸. Esta seção busca analisar o andamento histórico do processo de criação de uma regulação específica para o setor educacional.

3.1. Os rudimentos do sistema federal de ensino

A transição do regime imperial para o republicano no Brasil foi feita sob inspiração liberal, pautada na liberdade de atuação da iniciativa privada para produzir e comerciar, queixosos de que suas demandas, quando não precisavam submeter-se ao “beija-mão”, precisavam superar a burocracia instalada (Holanda, 1985).

Àquela altura, a educação superior era assunto-tabu, sobretudo porque a discussão vigente era sobre a pertinência de se criar no Brasil universidades. No decorrer do século XIX, foram rejeitados quatro projetos, públicos e privados, em 1823, 1825, 1870 e 1881, todos negados pela Comissão de Instrução Pública. (Nunes; Barroso e Fernandes, 2009). A justificativa oculta, e não menos oficial era a de que o letramento dos brasileiros poderia ser prejudicial aos interesses do Governo, já que a independência intelectual era/é o cimento da emancipação política dos subordinados. A rejeição a esse tipo institucional manteve-se até o final do Império¹⁹; políticos e elites, influenciados pelo movimento positivista, consideraram-na lócus de um saber ornamental. Daí que a preferência dos governos, mundo afora, inclusive no Brasil, era criar Academias do Comércio e Escolas Politécnicas, para ensino profissional de habilidades exigidas pelo comércio e indústria. (Medeiros e Albuquerque, 1904 e Cunha, 1980).

Excetuando-se os cursos que conduziam às profissões imperiais (Direito, Medicina e Engenharias), todas ministradas em instituições mantidas pelo Estado desde 1.808, cuja criação foi justificada muito mais por causa da migração da Coroa para o Brasil, que deveria estar preparado para dar assistência à nova elite, os demais cursos que não conduziam a profissões liberais, eram apenas

¹⁷ Para mais sobre as mudanças no marco regulatório ver: Nunes *et al* (2002).

¹⁸ Tramita no Congresso Nacional projeto de lei que prevê a criação de um instituto regulador para o ensino superior, intitulado: Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES). PL-4372/2012. Para mais sobre o Projeto de lei ver: Nunes, Ramos e Albrecht (2012). Acesso em: http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_104.pdf

¹⁹ A resistência do Estado era de tal ordem que Anísio Teixeira conta para o período de 1808 a 1872, vinte e quatro projetos. Souza Campos enumera trinta tentativas, incluindo-se a dos jesuítas (1592) e dos inconfidentes (1789) antes de D. João VI e seis ainda depois do Império.

tolerados não incentivados, tratados como iniciativas livres, a dispensar o reconhecimento do Estado (Coelho, 1999). Por mais de 80 anos desde a chegada da Coroa, os cursos de Direito, Medicina e Engenharia compunham a totalidade do sistema de instrução superior.

A atuação da iniciativa privada era uma demanda que ganhava espaço na agenda do Partido Liberal, ao ponto de se impor o debate público. Em 1880 havia, segundo Barreyro (2008), 2.300 estudantes na instrução superior. Dois anos depois (13/04/1882) Ruy Barbosa apresentava extenso parecer à Comissão de Instrução Pública do senado com o intuito de rever aspectos restritivos do Decreto nº 7.247/1879, especialmente quanto às liberdades permitidas, até então, concedidas apenas às Ciências Médicas e Jurídicas. Os pontos cardeais desta reforma são resumidos por Bastos (2000) como sendo a permissão a particulares para o ensino de disciplinas ministradas nos cursos superiores oficiais; regularização das “faculdades livres”, mantidas por associações de particulares, após sete anos consecutivos de funcionamento, entre outros.

Embora o decreto de 1879 assegurasse que era “*completamente livre o ensino primário e secundário no município da Côrte e o superior em todo o Imperio, salvo a inspecção necessaria para garantir as condições de moralidade e hygiene*” (art 1º) efetivamente, por volta de 1889, ano da Proclamação da República, eram apenas 19 os cursos superiores reconhecidos pelo Estado. Pesquisa feita por Coelho e Vasconcelos (2009) informa que “*até o final do século XIX existiam 24 IES (...) com cerca de 10.000 estudantes*”. Também informa que nos dez anos seguintes foram criados no Brasil, apenas, 17 novos cursos superiores, totalizando 35 cursos.

Da proposta relatada por Ruy Barbosa resultou o Decreto nº. 1.159, de 3.12.1892, “*código das disposições communs às instituições de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negocios Interiores*”. Basicamente tratava de questões meramente regimentais e de orientações pedagógicas aos cursos de Direito, Medicina, Engenharia e Farmácia, mas garantiu a atuação da iniciativa privada nestes e em outros cursos, denominados “livres”.

3.2 Os processos para ingresso e permanência das instituições no sistema federal de ensino: 1879 a 2004.

Desde o decreto de 1879 há critérios para ingresso e permanência das instituições no sistema de ensino, com processos de verificação *in loco*, designação de verificadores/avaliadores para visitas às instituições, além de procedimentos para fiscalização constante. Estas questões não são novidade no sistema de ensino.

Em seu Art 21, o Decreto de 1879 determinava que era “*permitida a associação de particulares para a fundação de cursos onde se ensinem as matérias que constituem o programa de qualquer curso oficial de ensino superior. O Governo não intervirá na organização dessas associações.*”. Mas as faculdades só seriam reconhecidas pelo Governo após sete anos de atuação e

se provassem que diplomaram, pelo menos, 40 alunos. A concessão se dava mediante processo submetido ao Poder Legislativo.

Já a permanência no sistema estava sujeita à demonstração de que cumpriam os critérios de “*moralidade e hygiene*”, fiscalizados periodicamente pelo Governo, com visitas *in loco* realizadas por inspetores designados pelo Governo. Ainda em 1892 foi aprovado o Decreto nº 1.159/1892 reforçou a atuação dos particulares, nestes termos:

*Art. 310. È permittido a qualquer individuo ou associação de particulares a fundação de cursos ou estabelecimentos, onde se ensinam as matérias que constituem o programma de qualquer curso ou estabelecimento official de ensino superior, **salvo a inspeccão necessária pára garantir as condições de moralidade e hygiene** (g.n.).*

Uma série de condições deveria ser observada e a cada ano um inspetor do Governo que visitava a instituição para relatar suas condições de funcionamento, que poderia resultar no encerramento das atividades ou no aval para continuidade.

Aqui já estavam presentes as premissas de atuação dos particulares na educação superior, quais sejam:

*Crítérios para ingresso e permanência da instituição e dos cursos no sistema de ensino;
Plano de ensino official, a ser observado como padrão de equiparação/reconhecimento dos cursos particulares aos mantidos pelo Estado;
A designação de Delegados/Instituições/Comissários para visitar as instituições periodicamente e colher informações que subsidiassem a análise sobre a manutenção de suas atividades;
A produção de um relatório de visita in loco como peça de instrução à decisão do legislativo.*

Certamente podemos²⁰ afirmar que, entre 1879 e 1961, com a reforma que resultou na primeira LDB, mantiveram-se inalterados os critérios para ingresso e permanência das IES no sistema de ensino, salvo o acréscimo de um ou outro critério de análise e a renovação de certos procedimentos instrumentais. Neste intervalo, os processos adotados eram, basicamente, a criação de instituições/cursos e a “equiparação”, sendo esta o atual credenciamento da IES ou o reconhecimento do curso. A equiparação durou até a reforma de 1931 (Estatuto das Universidades Brasileiras). Analisando a legislação aplicável nos diferentes períodos observa-se que não havia preocupação com a forma processual, ou em dar nome ao processo, mas sim em verificar se o padrão de ensino era aquele oferecido nas instituições oficiais, aprovado por suas congregações. Exemplo disto é que apenas o instituto da “equiparação” tinha sua definição e rito definidos nas diversas normas. Os demais eram discricionários, na forma e conteúdo das decisões.

Pelo Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto nº 19.851/1931, se indicava que “*o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado*

²⁰Para uma análise mais detalhada dos critérios ver: Fernandes e Barroso (2008).

em institutos isolados...”. Por volta de 1933, Barreyro (2008) aponta a existência de 265 estabelecimentos particulares de educação superior e 5 universidades; em 1945, ela indica 298 estabelecimentos de ensino, ainda com cinco universidades. Em 1964 já eram 601 instituições, sendo 37 universidades. (Fernandes e Barroso, 2006).

Neste interstício, em 1948, teve início a análise do anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases, tendo tramitação irregular até 1957 e finalmente aprovado em dezembro de 1961, trespassando dez gestões presidenciais (1948/1961). Trigueiro Mendes (1990) encarregado de instalar o CFE (Conselho Federal de Educação), em 1962, menciona que naquele instante *“começava a explosão desordenada do ensino superior brasileiro, a criação de faculdades muitas vezes atendendo a interesses políticos locais ou a um incipiente empresariado escolar mais atento aos lucros que à mobilização cultural, ao ensino e à pesquisa.”*

Nunes, Barroso e Nogueira (2011) resgatando o Decreto-Lei nº 421, de 11/05/1938, que regulou “o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior”, destacaram que:

Ao longo dos anos 30, o aparato normativo que regularia a educação superior pelas próximas décadas seria completado, tendo o Decreto-Lei 421/38 assumido lugar proeminente. Ficou definido que, “a partir da publicação desta lei, para que um curso superior se organize e entre a funcionar no país, será necessária a autorização prévia do Governo Federal” (art. 2º). Para tanto, o “pedido de autorização” deveria ser “dirigido ao ministro da Educação e Saúde, que, ouvido o Conselho Nacional de Educação” o submeteria, “com parecer, à decisão do Presidente da República” (art. 3º, Decreto-Lei 421/38).

Após dois anos de funcionamento do curso, deveria ser pedido seu reconhecimento, a ser decidido pelo Conselho Nacional de Educação e, posteriormente, pelo ato do Presidente da República. O reconhecimento só poderia ser concedido se quatro requisitos exigidos por conta do pedido de autorização tivessem sido cumpridos. Tais condições referiam-se à capacidade financeira, de infraestrutura, administrativa, didática, “moral e técnica”, estes relacionados ao seu corpo docente (Decreto-Lei 421/38).

Com a instalação do Conselho Federal de Educação (CFE), em 1962, e aprovação da LDB/1961 foi possível padronizar os processos e critérios de análise, em sua maioria já existentes, em instrumentos específicos para visitas às instituições. A categorização dos procedimentos feita pelo CFE resultou na manutenção dos processos de autorização e reconhecimento constantes do Decreto-Lei nº 421/38, além da renovação do reconhecimento dos cursos; autorização para funcionamento das instituições (Portaria CFE nº 4/1963).

Ali se reafirmou que o funcionamento se daria por autorização e que a sua permanência seria conformada ou rejeitada por ocasião do reconhecimento. Portanto, a autorização era um ato precário, condicional, cuja decisão efetiva se dava por ocasião do reconhecimento. Quanto aos cursos, somente precisavam pedir autorização aqueles que correspondessem às profissões liberais, os demais não dependiam de autorização ou reconhecimento. Apenas em 1983 foram aprovadas normas para a

renovação periódica dos atos de reconhecimento das instituições, por meio da Resolução CFE nº 8/1981. A terminologia “credenciamento” parece ter sido usada pela primeira vez na Portaria CFE nº 95, de 06/11/1973, notadamente sobre os “*pedidos de credenciamento de cursos de pós-graduação*”.

Estavam, até então, estabelecidos todos os processos e procedimentos atualmente verificados no sistema federal de ensino, destinados ao controle das instituições e seus cursos. O que hoje se conhece, inclusive o sistema de avaliação, nada mais é que uma nova roupagem de alguns métodos adotados há mais de 100 anos, como analisado na seção seguinte.

3.3 Os processos atuais sua evolução desde a CF/88: a expansão como inspiradora da regulação e avaliação

Nos parágrafos que seguem, esta seção levará ao leitor breves informações a respeito de como regulação e avaliação da Educação Superior são tratadas na CF/88 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN/96. Disserta-se, ainda, como o assunto foi tratado no Plano Nacional de Educação de 2001, no qual o Congresso Nacional determinou que MEC criasse um sistema nacional de avaliação (SINAES) a fim de escorar as decisões de regulação, supervisão e controle do Sistema Federal de Ensino.

À época da promulgação da Constituição de 88, o Brasil tinha 871 Instituições de Educação Superior (IES) e 1.377.286 matriculados nos cursos de graduação, segundo dados do INEP. Atualmente, a Educação Superior brasileira é ainda mais superlativa. São 2.416 IES que abrigam uma comunidade próxima de oito milhões de indivíduos, algo acima da população da Suíça, por exemplo. 147 países possuem populações menores que a atual comunidade que circula nos corredores de nossas Academias (ONU/Census, 2012). Contabilizando dados da Graduação e Pós-Graduação *stricto sensu*, verifica-se uma demografia universitária de 7.941.295 indivíduos, sendo: 7.037.688²¹ matriculados na graduação, 378.939 docentes e 386.533 técnicos no ano de 2012, apenas neste nível de ensino. Acrescentem-se os 100.755 alunos da Pós-Graduação *stricto sensu* do ano de 2012 e 37.380 docentes vinculados aos mestrados e doutorados (Brasil/Reuni, 2012; Brasil/Inep, 2012; Capes, 2012).

E se considerarmos os potenciais universitários, assim compreendidos os egressos do Ensino Médio candidatos às vagas disponíveis em 2012 (10.927.775), além do estoque, assim consideradas as “Pessoas de 17 a 40 anos, com ensino médio completo, que não estudavam em 2010”, segundo o censo do IBGE (20.179.687,00) teríamos um volume de 39.048.757 pessoas diretamente sujeitas à regulação do MEC.

Com a extinção do CFE, em outubro de 1994 (Saraiva, 1999), o MEC assumiu a regulação desse volumoso segmento, absorvendo recomendações de organismos internacionais para que as

²¹Há divergência no número de matrículas na graduação em 2012, pois o INEP informou na sinopse do censo da educação/2012 que o Brasil tinha 7.037.688 de matriculados neste nível de ensino (guia 1.11), mas ao mesmo tempo, na guia 5.1, informou o montante de 5.923.838. Consideramos neste trabalho o montante de sete milhões.

instituições prestassem contas de sua eficácia e eficiência ao Governo e Sociedade. (Verhine e Freitas, 2012; Gregório, 2012). A Década de 90 foi marcada pela política restritiva em relação à expansão das instituições federais, sobretudo em função das “lições da experiência” de órgãos como Banco Mundial (1994), como assinalado por Sguissardi (2000) e Gregório (2012), quanto à redução dos gastos públicos e transferência à iniciativa privada de atividades tradicionalmente desempenhadas pelo Governo. Educação Superior, inclusive. Destaque-se que FHC na sua proposta de Governo, apresentou um capítulo com suas intenções para Educação Superior. Dizia que “*o ensino superior precisa ser efetivamente revisto. Consome hoje de 70% a 80% de todas as verbas do Ministério da Educação, atendendo apenas 22% dos jovens matriculados no ensino superior*” (Cardoso, 1994). Como se vê, claramente inspirado na recomendação do Banco Mundial.

No mesmo capítulo demonstrou que sua intenção era criar um sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas e dos sistemas educacionais; divulgar amplamente os resultados do sistema nacional de avaliação; criar um sistema de avaliação das universidades; que o Governo Federal deveria atuar na melhoria da qualidade do ensino superior público e privado, entre outros (Cardoso, 1994).

Com mais intensidade, após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, ditaram-se os primeiros regulamentos que aproximavam ambos os processos: a regulação e a avaliação, esta, porém, com forte inclinação à fiscalização e controle, mediante verificações *in loco* realizadas por especialistas designados pela Secretaria de Educação Superior do MEC. Nunes, Moraes e Carvalho (2003), analisaram a composição, atuação dessas comissões e frequência com que os avaliadores eram designados, além da origem institucional. Ao analisarem a “Avaliação como Mercado e Fonte de Poder” os autores concluíram que “*Participar das comissões de avaliação transformou-se, para diminuta elite do professorado brasileiro, em atividade paralela aos encargos educacionais, computando-se, em 2000 mais de 6.000 designações de docentes, das quais 5.277 provenientes do setor público*”. E que:

“Uma vez aprovado pela comissão de especialistas, o parecer da comissão e avaliação, em quase 100% das vezes, transforma-se em decisão do executivo, deixando clara, tal percentagem, que a decisão final está, de fato, na mão do homem do campo, combinado com o especialista da comissão. Em quase 100% das vezes, a decisão do CNE foi idêntica à recomendação das comissões, inexistindo, assim, interveniência do corpo burocrático estatal no processo decisório. Inexistindo, igualmente, qualquer interveniência do CNE no conteúdo da decisão. As burocracias, a SESU e o CNE, nada mais são que simples transmissores, mensageiros, de decisões tomadas pelas comissões”.

O Decreto nº 2.026, de 10/10/1996, de FHC e Paulo Renato Souza, foi o que primeiramente estabeleceu procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e IES. Também podemos citar o Decreto nº 2.207, de 15/04/1997, que sujeitou as decisões regulatórias do MEC aos resultados das avaliações presenciais efetivadas por comissões de especialistas. Mais tarde, o Decreto nº 3.860/2001 ampliaria o aparato regulatório, detalhando os critérios para cada um dos processos regulatórios, que

eram deliberados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), sujeitando-se à homologação do Ministro da Educação, conforme Lei nº 9.131/1995.

No interstício 1994-2006, entre a extinção do CFE e edição do Decreto nº 5.773/2006 que transferiu à SESU/MEC competências de regulação, vigoraram 848 normas, sendo 713 portarias do MEC e 135 resoluções do CNE. Para efeitos comparativos, em 29 anos, entre 1962 e 1991, vigoraram 314 resoluções e portarias do CFE (Guido, 1975), menos da metade do que vigorou nos 12 anos de atuação da SESU/MEC à frente dos processos regulatórios (1994/2006).

Entre a edição do Decreto nº 2.207/1997 e o Decreto de 2001 ocorrera um importante evento. Problemas decorrentes da relação entre alunos e instituições, no tocante à total arbitrariedade e anomia para fixar as mensalidades escolares chamaram a atenção do Congresso. A origem do tema era a MP nº 550/1994, de Itamar Franco, que dispunha sobre as regras para a conversão, em Real, das mensalidades escolares nos estabelecimentos de ensino, assinalando que era de interesse social a “relação de consumo” entre alunos e IES, subordinando essa relação ao Código de Defesa do Consumidor e fiscalização do PROCON.

Em 1999, na gestão de FHC, a medida foi convertida na Lei nº 9.870, que acrescentou à Lei nº 9.131/1995 dispositivos que permitiram a abertura do setor educacional às entidades comerciais com finalidade lucrativa, também permitindo que as entidades filantrópicas convertessem sua finalidade. Naquele instante, o volume de instituições era de 973, com 4.908 cursos de graduação e 2.369.945 matriculados, o que demonstra significativa evolução em relação aos números de 1988, já citados. Importante lembrar que até 1999 todas essas IES eram classificadas como beneficentes filantrópicas e de assistência social, não visando lucro e, portanto, não se sujeitavam, ainda, ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

A abertura do setor às entidades lucrativas pelo Presidente FHC permitiu não só que as entidades pedissem credenciamento na condição de lucrativas, como também que as demais solicitassem alteração de seus estatutos para a finalidade lucrativa. Entre 1998 e 2007, o CNE analisou 607 pedidos de alterações estatutárias, não se podendo afirmar que todas eram para mudar a finalidade. Em 2006 o CNE delegou à SESU/MEC competência para este tipo de análise, atualmente exercida pela SERES/MEC. O INEP não possui em suas bases de dados informações que permitam mensurar este movimento de transição das mantenedoras rumo à finalidade lucrativa, em série histórica.

Não obstante, poderemos dimensionar este movimento quando olharmos o acréscimo de matrículas, por segmento. Enquanto em 2000 as matrículas no setor lucrativo representavam 18,4% de todas as matrículas nas IES privadas, em 2007 já representavam 30,5%, chegando a 49,6, praticamente a metade, em 2012 (Nunes, 2012; INEP, 2012). Obviamente, cresceram também as

demandas da sociedade por um ensino de qualidade e para que o MEC apresentasse normas que regulassem a relação, sobretudo, com as lucrativas.

A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em janeiro de 2001, com vigência de dez anos, exigiu que o MEC buscasse meios de avaliar a qualidade das IES e cursos, para melhoria da qualidade e orientar a expansão da Educação Superior. Para tanto, previu-se que “*a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação (...) (art. 4º, Lei nº 10.172/2001)*”.

Nos objetivos e prioridades (item 2), destacava-se que no interstício do PNE, a União deveria promover o “*desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino*” (destaque dos autores). Mais à frente veremos que estes objetivos não foram alcançados, nem em relação ao sistema de avaliação, nem em relação ao sistema de informações.

A ideia de articular as funções de supervisão e inspeção ao sistema de avaliação já estava recomendada no item 24, dos objetivos e metas da Educação Fundamental, o que foi reproduzido para a Educação Superior. Efetivamente, no item “B” (Educação Superior), uma das metas era “*estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação*”. Esta meta se confunde com o disposto no art. 46 da LDB/1996, que já previa tais processos vinculados a “*processo regular de avaliação*”. Senão vejamos:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

A partir do que acima resgatamos, é lícito afirmar que o sistema de avaliação (SINAES) já nasceu com objetivos encomendados, quais sejam, indução de novos comportamentos que propiciem a melhoria da qualidade do ensino, induzir uma “cultura de avaliação” no âmbito das instituições, a partir dos resultados das avaliações *in loco* e do exame de desempenho do alunado, resultados que instruem a gestão do sistema educacional, resultados que sejam usados como referências à regulação e políticas públicas. Nas seções seguintes, alguns dados dirão que estes objetivos ainda não foram alcançados.

3.3.1 A edificação do atual sistema de avaliação (SINAES) e seu vínculo com a regulação

Traremos, nas linhas que seguem, do processo de deliberação e aprovação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, iniciado na gestão de Cristovam Buarque, como Ministro da Educação (2003/2004), e finalizado na gestão do Ministro Paulo Renato (2004 e 2005). Mais adiante, foi densamente regulamentado na gestão de Fernando Haddad (2005/2012), quando foi fortalecida a automaticidade dos resultados das avaliações com as decisões regulatórias e de punição (Costa, 2009).

A seção e seus subitens demonstram que as diretrizes oferecidas pela Comissão Especial de Avaliação – CEA (designada em 2003 para propor as diretrizes para a criação do Sistema de Avaliação) foram sendo desprezadas ao longo do processo legislativo e regulamentar. A Lei nº 10.861/2004 (SINAES) já se distanciou em certas questões, as quais indicamos na sequência. Por sua vez o Decreto regulamentar nº 5.773/2006 apresentou novos padrões para regulação, supervisão e avaliação, sendo que muitos deles não expressam a “fiel execução²²” do texto da lei, indicando certo desvio de finalidade da avaliação, entre o previsto pela CEA/2003 e o que fora incorporado incorporado à Lei do SINAES. Por fim, a micro regulação, sobretudo no período Haddad, trouxe novos critérios que vão de encontro à Lei e ao Decreto, conforme pertinente análise de Gomes (2009) assim como em Garcia, Espindola e Sordi (2012). Excelente análise crítica se encontrará, também, em Barreyro e Rothen (2006). Isto dito, vamos ao texto.

Na primeira gestão de Lula da Silva, com Cristovam Buarque como Ministro da Educação, iniciaram-se os trabalhos para montar o sistema de avaliação da Educação Superior, que em princípio, não cuidaria da regulação. Entre abril e maio de 2003, o Secretário de Educação Superior do MEC compôs uma Comissão Especial de Avaliação (CEA) com educadores de notório saber (Ver Brasil, MEC, SES, 2003a e 2003b). No total, foram designados vinte educadores, que apresentaram a primeira versão de seu relatório final em agosto de 2003²³.

²² Autoriza Presidente da República edite decretos e regulamentos “*para sua fiel execução*” Nunes (2002), assim classificou de “decretos infiéis” aqueles que não são infiéis aos objetivos da Lei que regulamentam.

²³ Dilvo Ristoff – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Edson de Oliveira Nunes – Universidade Cândido Mendes – UCAM; Helgio Trindade – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Isaac Roitman – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; Isaura Belloni – Universidade de Brasília – UNB; José Ederaldo Queiroz Telles – Universidade Federal do Paraná – UFPR; José Geraldo de Sousa Júnior – Secretaria de Educação Superior – SESu; José Marcelino de Rezende Pinto – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP; Maria Izabel Cunha – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS; Maria José Jackson – Universidade Federal do Pará – UFPA; Mário Portugal Pederneiras – Secretaria de Educação Superior – SESu; Nelson Cardoso Amaral – Universidade Federal de Goiás – UFG; Raimundo Luiz Silva Araújo – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP; Ricardo Martins – Universidade de Brasília – UNB; Silke Weber – Universidade Federal de Pernambuco – UFPE; Stela Maria Meneghel – Universidade Regional de Blumenau – FURB; Julio César Godoy Bertolin, da Universidade de Passo Fundo; Maria Amélia Sabbag Zainko, da Universidade Federal do Paraná; e Maria Beatriz Luce, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Parecia haver alguma urgência para regulamentar o tema, pois ainda em dezembro de 2003 o ministro Cristovam Buarque articulou a edição da Medida Provisória nº 147/2003, criando o “*Sistema Nacional de Avaliação para o Progresso da Educação Superior*”, com critérios diferentes daqueles recomendados pela CEA. Em abril de 2004, porém, o Congresso aprovou a Lei nº 10.861/2004, que cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), esta, observando as recomendações da comissão.

A referida lei definiu, conforme previsto pela CEA, que o sistema de avaliação seria pautado pela Autoavaliação, que seria a base da Avaliação Externa das Instituições (AIE). Previu a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) nas etapas de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimentos, periódicos. Por fim, determinou a realização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), reproduzindo a lógica do antigo Exame Nacional de Cursos (ENC), embora isto não tivesse sido deliberado pela CEA. No seu relatório a comissão ressaltou que “*cursos e instituições são “pacientes” de um processo externo de verificação que se desenvolve sem articulação com os processos internos ou autoavaliação, nos quais eles são sujeitos.*” (Brasil/CEA/MEC, 2003c; Dias Sobrinho, 2000; Dias Sobrinho e Ristoff, 2003)

E que: “*o ENC tem como foco o Curso, em sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle, por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos*” (CEA/MEC, 2003)

A avaliação obedece a um ciclo trienal definido pela CONAES/MEC e manifesta seu resultado final em uma escala numérica entre 1 e 5, sendo os conceitos 3, 4 e 5 indicadores de excelência. Indica que a obtenção de resultados insatisfatórios (1 e 2) ensejam Termo de Saneamento de Deficiência (TSD), com reavaliação ao final do prazo concedido.

O SINAES/2004 não estipulou a periodicidade para regulação das IES e dos cursos. No entanto, estabeleceu no art. 5º que o ENADE seria realizado trienalmente. A cada ano um conjunto de cursos de profissões regulamentadas e com Diretrizes Curriculares aprovadas pelo CNE seria submetido ao exame. Embora tentassem impor este ciclo para AIE e ACG, isto não se mostrou possível, pois a vigência dos atos regulatórios, entre cinco e dez anos, determinada pela Lei nº 10.870/2004 (Lei da Taxa de Avaliação), impossibilita o ciclo trienal da AIE e ACG. A lei menciona em seu art. 1º que:

O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Com efeito, alguns estudiosos do tema já chegaram à conclusão de que nenhum destes objetivos pode ser verificado, que o sistema com seus instrumentos de avaliação e conceitos

atribuídos nas visitas não permitem concluir que há efetividade nestas intenções da Lei. O Congresso, na aprovação da Lei do SINAES, optou por não conceituar “qualidade”, tampouco a literatura sobre avaliação arriscou fazê-lo. Para o MEC, qualidade é a obtenção de conceitos na escala de 3 a 5. Pela Lei, a avaliação presencial deve ser realizada, sem possibilidade de dispensá-la. O Decreto nº 5.773/2006 também impõe esta obrigatoriedade. Trata-se de uma competência irrenunciável do INEP.

A Lei também previu a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES/MEC), composta de representantes do Governo, docentes e discentes das instituições públicas e privadas, e cinco membros de notório saber, com mandato de três anos. Esta comissão, nos termos do Decreto nº 5.773/2006, assumiria posição honrosa no SINAES, cabendo à mesma:

- I - coordenar e supervisionar o SINAES;
- II - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de instituições;
- III - estabelecer diretrizes para a constituição e manutenção do banco público de avaliadores especializados;
- IV - aprovar os instrumentos de avaliação referidos no inciso II e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;
- V - submeter à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos para aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;
- VI - avaliar anualmente as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes do SINAES;
- VII - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
- VIII - ter acesso a dados, processos e resultados da avaliação; e
- IX - submeter anualmente, para fins de publicação pelo Ministério da Educação, relatório com os resultados globais da avaliação do SINAES. (art. 8º)

Efetivamente, reuniu-se periodicamente em Brasília, mas não conseguiu assumir estas funções, salvo a deliberação pró forma de algumas questões ligadas aos indicadores de avaliação. Em algumas ocasiões, como se observa nas atas de suas reuniões, a CONAES se manifesta contrária às propostas do MEC, mas este impõe a alteração dos instrumentos. Em outros casos, também registrados em ata, vimos que embora a CONAES recepcione o debate sobre temas que envolvam sua atuação, a sua palavra não tem força para intervir. Neste sentido foi a 92ª Reunião Ordinária em 18/12/2012, na qual se os membros da CONAES demonstraram-se pouco conformados com a proposta de criação do INSAES que coloca a presidência da CONAES nas mãos do presidente do novo instituto. Também vale resgatar a fala pública da ex presidenta da CONAES, Nadja Valverde Viana, em debate sobre o SINAES na sede da ABMES (2012) expressou:

O CPC, por exemplo, foi implementado antes da observação da Conaes. Nós fomos surpreendidos – eu era presidente na época – com o CPC, então, exigimos que fosse encaminhado projeto para que nos manifestássemos a respeito e discutíssemos o CPC. O IGC, a Conaes se recusou realmente, isto está em ata, de aprovar o IGC como substituto da avaliação institucional. Houve uma discussão muito profunda com o ministro da educação e a Conaes, realmente, não reconheceu o IGC minimamente representativo daquilo que é o espírito do Sinaes, na base da avaliação institucional, as dez dimensões do Sinaes. Nós achávamos que, para a composição do IGC, apenas três dos dez componentes eram minimamente avaliados. Então, não poderíamos acatar, mas mesmo independentemente do pronunciamento da Conaes de não reconhecer, o uso do IGC se tornou uma realidade (ABMES, 2012).

Um terceiro ator central no processo de avaliação é a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA, que ingressou no sistema pela Portaria MEC nº 1.027/2006, que ao mesmo tempo regulamentou o banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – BASis/SINAES. Esta portaria disciplinou as condições para constituir o banco de avaliadores e requisitos para escolha dos avaliadores e composição das comissões de avaliação.

Mais tarde, em 28/05/2008, o Ministro da Educação aprovou o regimento Interno da CTAA por meio da Portaria MEC nº 658/2008. Tanto a Portaria de 2006, quanto a de 2008, afirmam que a CTAA “é órgão colegiado de acompanhamento dos processos periódicos de avaliação institucional externa e de avaliação dos cursos de graduação do SINAES.” Suas atribuições incluem: julgar, em grau de recursos, os relatórios das comissões de avaliações in loco nos processos de avaliação institucional externa e de avaliação dos cursos de graduação do SINAES; realizar a seleção final dos avaliadores do banco; decidir casos de exclusão de avaliadores do banco; zelar pelo cumprimento das diretrizes do SINAES; e, assessorar o INEP sempre que necessário.

Segundo a Portaria Normativa nº 40/2007, caso a IES não concorde com o resultado da avaliação (de curso ou institucional) ela poderá impugnar os resultados, abrindo recurso à CTAA, cuja decisão será irrecorrível na esfera administrativa, encerrando a fase da avaliação.

Em suma, poderíamos dizer que no fluxo da avaliação a CONAES delibera sobre as diretrizes da avaliação; o INEP elabora os instrumentos e executa a avaliação, além de, por tradição, promover estudos sobre temas da Educação; a CTAA analisa os relatórios de avaliação em grau recursal. Na fase seguinte, o INEP conclui a fase de avaliação e o resultado (relatório da visita *in loco*) é disponibilizado no Sistema e-MEC para instruir os processos regulatórios ou de supervisão.

Em reunião sobre os 10 anos do SINAES, em maio de 2013, na sede do INEP, em Brasília, Dilvo Ristoff admitiu que a criação da CTAA ocorrera na sua gestão como Diretor da DAES/INEP e que foi uma resposta da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do INEP à falta de interesse de agir da CONAES, que demonstrava pouco apetite em assumir suas atribuições legais, sobretudo quanto à formulação de diretrizes para avaliação. Hoje, a CTAA ocupa importante papel no SINAES, deliberando sobre diretrizes para avaliação, julgando recursos das IES sobre os resultados das avaliações, discutindo questões referentes ao Banco de Avaliadores-BASIS, ao Banco Nacional de Itens -BNI, para o ENADE, entre outros.

Barreyro (2008) menciona que a diferença entre CONAES e CTAA, é que esta última tem um perfil mais operacional do que aquela, pois supervisiona o trabalho das comissões e pode julgar recursos decorrentes das avaliações externas, todavia tem reduzida influência na determinação dos padrões de qualidade. Enquanto a CONAES assumiu posição mais política, assessoramento do Ministro, realiza convênios com os sistemas estaduais, acordos de cooperação técnica com outros países, debate a acreditação no âmbito do ARCO-SUL, e estabelece diretrizes.

Ainda em 2005 a CONAES aprovou sua Resolução nº 1, de 11/01/2005 que estabeleceu “*prazos e calendário para avaliação das instituições de educação superior*”, que ocorreria entre 2005 e 2007. Efetivamente, não se cumpriu e em 2007 saiu outro cronograma de avaliações pela Portaria Normativa 1/2007. O sistema e-MEC, recém criado pela Portaria Normativa 40/2007, recebeu algo em torno de 2.700 pedidos de credenciamento e quase 30.000 pedidos de reconhecimento e renovação de reconhecimento no triênio 2007/2009. Ao mesmo tempo o sistema deveria dar conta dos pedidos de novas autorizações de cursos e dos novos credenciamentos. De 2007 até o momento, cerca de 600 novas IES e quase 6.000 cursos de graduação ingressaram no sistema (Brasil/INEP, 2007; 2012).

3.3.1.1 – AIE – Avaliação Institucional Externa

A avaliação institucional externa, doravante AIE, está prevista no art. 3º da lei do SINAES estruturando-se com dez dimensões de avaliação que analisam Missão e PDI; Políticas de ensino, pesquisa, pós-graduação, extensão; Responsabilidade social; Comunicação com a sociedade; Políticas de pessoal; Organização e gestão da IES; Infraestrutura física; Planejamento e autoavaliação institucional; Políticas de atendimento aos estudantes; e, Sustentabilidade financeira.

Esta avaliação é presencial, *in loco*, tem suas especificidades e objetivos previstos no Decreto nº 5.622/2005, cujos resultados instruem os processos regulatórios de credenciamento e credenciamento.

Assim como as outras duas avaliações, de cursos e do alunado, a AIE tem se mostrado experimental, não se conseguindo consolidar seu método e o um conjunto indicadores de avaliação. Até 2006, os critérios de avaliação eram os mesmos para o ingresso e para a permanência da IES no Sistema de Ensino, isto é credenciamento e credenciamento, conforme Portaria MEC nº 300/2006, que aprovou o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

A avaliação *in loco* se manifesta “*em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas*”²⁴. O Conceito “3” refletia “*o mínimo aceitável*” para os processos regulatórios, enquanto os conceitos 4 e 5 significavam “*pontos fortes*”. Com a alteração da Portaria Normativa nº 40/2007, pela Portaria Normativa nº23/2010, não há mais adjetivação para cada conceito da escala, mas tão somente a indicação de que “*os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória*”. Do ponto de vista regulatório, não há distinção adjetiva entre os conceitos 3, 4 e 5. Porém, do ponto de vista qualitativo, os instrumentos do INEP apontam graus distintos de qualidade para cada um dos conceitos na escala de 1 a 5. No Instrumento

²⁴ conforme §2º, do art 3º da Lei nº 10.861/2004 (SINAES) Art. 3º. osim classificou de al de S ok

da AIE, por exemplo, diz-se que nesta escala há uma “*ordem crescente de excelência*”, assim refletida:

Dois anos depois, a Portaria MEC nº 1.264/2008 alterou novamente o instrumento, alterando os pesos de algumas dimensões e acrescentando indicadores. Também nesta fase a valoração dos indicadores, embora ainda fosse por meio da escala de 1 a 5, acrescentou-se uma “escala adverbial”, indicativa para cada conceito, para o momento em que o avaliador for dar conceito ao indicador.

Quadro 1 - Escala de conceitos da AIE e respectivo valor adverbial.

Conceito	Descrição
1	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro MUITO AQUÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade.
2	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro AQUÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade.
3	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro SIMILAR ao que expressa o referencial mínimo de qualidade.
4	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro ALÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade.
5	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro MUITO ALÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade.

Fonte: Novo Instrumento de Avaliação Institucional.

Em 2010, outro instrumento foi aprovado, com objetivo de definir normas distintas para as etapas de credenciamento e credenciamento (ingresso e permanência) de Universidades no Sistema Federal de Ensino. A Comissão foi constituída pelos Conselheiros do CNE Héglio Trindade, Mario Portugal Pederneiras, Edson Nunes, Milton Linhares e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, resultando no Parecer CNE/CES nº 107, de 07/05/2010, que aprovou as “Diretrizes gerais para ingresso e permanência das Universidades no Sistema Federal de Ensino”. Desta etapa, decorreu a Resolução nº 1, de 20 de janeiro de 2010, que dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e credenciamento de Centros Universitários.

Em setembro daquela mesmo ano INEP publicou o Instrumento de Avaliação Externa revisado em setembro de 2010, reduzindo número de indicadores das dimensões de avaliações e inaugurando a ideia de “Conceito referencial mínimo de qualidade” que é a condição para dar conceito a cada um dos indicadores. Vejamos como exemplo a conceituação do indicador “Implementação do PDI “na Dimensão 1 “A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional”.

Vejamos:

“Conceito referencial mínimo de qualidade: Quando as propostas constantes do PDI estão sendo **adequadamente implementadas**, com as funções, os órgãos e os sistemas de administração/gestão **adequados** ao funcionamento dos cursos e das demais ações existentes, e à efetiva implantação das ações e dos cursos previstos”*

Assim, a Comissão de Avaliadores dirá que o indicador está “muito aquém” deste referencial” (conceito 1), “aquém” dele (conceito 2) ou “similar” ao referencial (conceito 3); quando as condições do indicador estiveram “além” ou “muito além” do que o referencial indicar, aplicam-se respectivamente os conceitos “4” e “5”. Ao todo, as dez dimensões tinham 38 indicadores conceituáveis. Considere-se que este instrumento não incorpora indicadores definidos pelo CNE, haja vista que seu parecer n° 107 só fora homologado em outubro de 2010. Não obstante, o CNE passou a considerar, no seu processo deliberativo, tanto os resultados da avaliação do INEP, quanto o atendimento aos critérios estabelecidos em sua resolução.

Nova “experiência” do instrumental de avaliação das instituições foi realizada nos laboratórios do MEC em 2014, alterando o instrumento de avaliação externa mais uma vez. Ao invés de dez dimensões, conceituadas individualmente, elas foram agrupadas em cinco eixos, a estes se atribuindo conceitos na mesma escala de 1 a 5.

O novo modelo é decorrente de reuniões da CONAES, INEP, SERES/MEC e comunidade científica, ao longo de 2012/2013, foram definidas nova metodologia para análise das dez dimensões da AIE e a redefinição de pesos. Na fase seguinte, o CNE aprovou as alterações mediante o Parecer CNE/CES n° 197, de 07/08/2013. O Ministro editou a Portaria MEC n° 92, de 31/01/2014, aprovando o novo instrumento.

Para cada eixo haverá um “Relato Institucional”, ocasião em que o avaliador dirá se foram atendidas as dimensões de avaliação, em cada eixo, nos seguintes termos:

CONCEITO	DESCRIÇÃO
1	Quando o indicador avaliado configura um conceito NÃO EXISTE(M)/ NÃO HÁ, NÃO ESTÃO RELACIONADAS.
2	Quando o indicador avaliado configura um conceito INSUFICIENTE.
3	Quando o indicador avaliado configura um conceito SUFICIENTE.
4	Quando o indicador avaliado configura um conceito MUITO BOM/MUITO BEM.
5	Quando o indicador avaliado configura um conceito EXCELENTE.

Fonte: Novo Instrumento de Avaliação Institucional.

Segundo o INEP, o Instrumento de Avaliação Institucional Externa destina-se aos atos de Credenciamento, Recredenciamento e Transformação de Organização Acadêmica, na modalidade presencial.

3.3.1.2 – ACG – Avaliação dos cursos de graduação

A avaliação de cursos de graduação, doravante ACG, segue rito semelhante ao da avaliação institucional, excetuando-se o fim a que se destina. As Comissões de Avaliação devem analisar três dimensões previstas na Lei do SINAES, relativas à Organização Didático-Pedagógica, ao Corpo Social (Docentes, Discentes e Coordenação do curso), e às Instalações Físicas. O diferencial no caso

das avaliações de cursos são os desdobramentos dos instrumentos de avaliação, que até 2010 possuíam regras distintas para o ingresso (autorização) e à permanência (reconhecimento/renovação) além de instrumentos específicos para modalidades de cursos. Além disso, no caso dos cursos de Direito, Medicina, Psicologia e Odontologia, as respectivas corporações profissionais se manifestariam concomitante à avaliação. Esta regra vem sendo estendida para cursos de outras áreas, para o qual o MEC tem manifestado tem chamado as demais corporações profissionais para compor a relação de avaliação.

A propósito das corporações profissionais se manifestarem dentro do processo, dizendo se concordam ou não com a concessão do respectivo ato administrativo, desde a gestão de FHC, o Decreto nº 3.860/2001, que dispunha sobre “*a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições*” já exigia que os processos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento, no curso de Direito contasse com manifestação da OAB e o curso de Medicina, Odontologia e Psicologia, tivesse a manifestação da CNS.

Isto foi incorporado ao Decreto nº 5.773/2006, que disciplina a regulação, supervisão e avaliação no contexto do SINAES. Já a Portaria Normativa nº 40/2007, alterada em 2010, estendeu esta manifestação a todos os cursos com profissões regulamentadas. Senão vejamos no §3º do art. 29, abaixo:

“Art. 29. Os pedidos de autorização de cursos de Direito, Medicina, Odontologia e os demais referidos no art. 28, § 2º do Decreto nº 5.773, de 2006, sujeitam-se a tramitação própria, nos termos desta Portaria Normativa. (NR)

§ 1º Nos pedidos de autorização e reconhecimento de curso de graduação em Direito, será aberta vista para manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, a requerimento da OAB.

§ 2º Nos pedidos de autorização de cursos de graduação em Medicina, Odontologia e os demais referidos no art. 28, § 2º do Decreto nº 5.773, de 2006, será aberta vista para manifestação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), pelo prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, a requerimento do CNS. (NR)

§ 3º Nos pedidos de autorização e reconhecimento de curso correspondente a profissão regulamentada, será aberta vista para que o respectivo órgão de regulamentação profissional, de âmbito nacional, querendo, ofereça subsídios à decisão da Secretaria competente, no prazo de 60 dias, nos termos do art. 37 do Decreto nº 5.773, de 2006. (destaque dos autores)

Para ilustrar o estado experimental das avaliações do MEC, as dificuldades do MEC e do INEP operacionalizarem as avaliações, entre 2006 e 2012, 17 (dezessete) instrumentos da ACG já tinham sido adotados, conforme detalhado por Fernandes (2010). Atualmente vigora um instrumento único para avaliação dos cursos de graduação, que se aplica, inclusive aos cursos de Direito e Medicina.

3.3.1.3 – ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, sua metodologia e destinação.

No tripé avaliativo do SINAES, temos, ainda, o ENADE, exame aplicado pelo INEP para medir o desempenho do alunado nos cursos de graduação, tendo como base os conteúdos previstos nas respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais-DCN, definidas pelo Conselho Nacional de Educação

manifesta seus resultados na escala de 1 a 5, mas somente o aluno e a instituição têm acesso à nota do dele, não sendo divulgado ao público, que só tem acesso à planilha dos resultados por curso e instituição.

A prova é dividida em três partes, 10 questões de formação geral, sendo 8 questões de múltipla escolha e 2 questões discursivas (corresponde a 25% da sua nota); componente específico da área avaliada, sendo 30 questões das quais 27 questões de múltipla escolha e 3 questões discursivas (corresponde a 75% da sua nota) e percepção sobre a prova. Ambas são divididas em questões de múltipla escolha, em maior número, e em questões discursivas.

O ENADE é realizado anualmente desde 2004, com uma amostra dos alunos que estão cursando o último período dos respectivos cursos de graduação²⁵. De três em três anos o mesmo conjunto de cursos é submetido ao ENADE, assim, a cada ano um determinado número de cursos, dentro de uma área do conhecimento, é selecionado para ser avaliado.

A base de dados do ENADE é constituída por: (1) questionário socioeconômico enviado aos alunos antes da data do exame e entregue por estes no dia de prova; (2) questionário enviado aos coordenadores de curso, analisando a relação da IES com os discentes; (3) as respostas e notas das provas de cada aluno. A complicada metodologia para cálculo do Conceito Enade é explicada na Nota Técnica do INEP “Síntese Metodológica - cálculo do Enade 2012”, disponível no site ²⁶ do INEP, não obstante, tentaremos resumi-las em algumas linhas. Nela o INEP calcula a nota de Formação Geral (FG) e Componentes Específicos (CE), ponderadas pelo desempenho que a respectiva área teve em âmbito regional/nacional. Disto extrai-se a “Nota FG” e a “Nota CE” e o conceito final Enade será uma ponderação das notas FG e CE, padronizadas.

Da prova do Enade, associada a indicadores sociais, extrai-se o Indicador de Diferença Entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD). Das notas de FG e CE, entre outros, calcula-se o resultado do desempenho do aluno. Antes de 2011 o INEP usava no cálculo a nota do aluno em situação de “ingressante”, cotejada à nota na condição de “concluinte”, mas atualmente usa a nota obtida pelo aluno no ENEM, em substituição à nota de “ingressante”, cotejada à nota dele como “concluinte” da graduação. O INEP (2012) justifica que *“tal decisão se tornou possível em face de estudos realizados pela Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE), que demonstraram que esta substituição era viável”*²⁷. O Conceito Enade e o Conceito Preliminar de Cursos-CPC, do qual

²⁵ O ENADE apresenta metodologia distinta do Provão, exame realizado de 1995 a 2003 também com o objetivo de avaliar o ensino superior. Para maiores comparações ver: Verhine, Dantas e Soares, 2006.

²⁶http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2012/resumo_nota_metodologica_conceito_enade_2012.pdf

²⁷ Sobre o tema ver Zoghbi; Moriconi e Oliva (2010).

falaremos em seguida, possuem sérias implicações regulatórias. Atualmente, quase a totalidade dos processos do Sistema Federal de Ensino é regulada a partir de seus resultados.

3.4. Regulação por indicadores preliminares e por atos de exceção: CPC e IGC

Na presente seção tivemos por objetivo demonstrar ao leitor a dinâmica do sistema de regulação e de avaliação. A principal foi a criação, entre 2008 e 2009, de dois indicadores preliminares de qualidade, que nada mais são do que “prévias”, dois índices preliminares de uma qualidade que deveria ser confirmada em processos regulares de avaliação. Mas o preliminar se torna definitivo. Abordaremos o Conceito Preliminar de Cursos - CPC e o Indicador de Qualidade Institucional – IGC, com seus impactos no dia-a-dia das instituições. Também daremos destaque ao modelo de regulação do MEC, por Notas Técnicas, Despachos Administrativos e adendos às portarias, pouco fieis aos conteúdos dos Decretos e Leis, atualmente vigentes.

Fato relevante ocorrera em 2008 na regulação, justificado pelo volume de processos decorrentes do primeiro ciclo avaliativo. O MEC percebeu que seria inviável tramitar estes processos com base nas regras estabelecidas pela LDB e Lei do SINAES, pois ambas determinam que os atos regulatórios tomem por base resultados de avaliação presencial feita por comissão de doutores, designada pelo INEP. A própria Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES/INEP) passou a ter dificuldades de selecionar doutores nas diversas áreas, treiná-los presencialmente em Brasília, além da logística que se mostrou onerosa demais, em relação à composição das comissões, datas disponíveis à visita *in loco*, passagens aéreas etc.

Em virtude do volume de processos, entre 2008 e 2009, foram editadas portarias²⁸ criando dois índices preliminares de qualidade, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC) que passaram a servir de balizadores para que a SERES dispense as avaliações presenciais nos processos de renovação de reconhecimento e nas autorizações (Brasil/MEC, 2008a; 2008b; 2009). Na prática, CPC e IGC são dois rankings criados pela SERES/MEC, com apoio metodológico do INEP. Rankings toscos e primitivos que não poderiam ser comparados aos demais rankings da Educação Superior, amplamente adotados pelo mundo afora. Estados Unidos e países da União Europeia, por exemplo, montam seus rankings com indicadores institucionais e indicadores sociais, fazendo parceria com respeitadas órgãos externos. Lá, os indicadores são produzidos com base em informações de produtividade, reputação e citações coletadas em importantes revistas científicas e com outros professores. A empregabilidade é coletada em mais de 500 empresas de Recursos Humanos associados ao ranking, além de internacionalização do corpo docente e presença de alunos estrangeiros. Nenhum é feito pelo Governo e, a propósito, a Comissão Europeia

²⁸ Portarias Normativas nº 40/2007, nº 4/2008 e nº 10/2009.

recentemente se reuniu para discutir os sistemas de avaliação europeus e “convidou” os Governos a se retirarem das mesas de negociação (Tero, 2013; Andler, 2001; Hazelkorn, 2011; Ince, 2010; Salmi, 2009; Miranda, 2011).

Os indicadores preliminares de qualidade, criados pelo MEC (CPC e IGC), constituem uma das mais significativas alterações na forma original como o SINAES foi previsto e na regulação efetiva das IES e cursos, adesão às políticas de acesso, como PROUNI e FIES entre outros. Não são avaliações, mas derivações do ENADE e hoje influenciam todos os processos e políticas ligadas à Educação Superior. Conseguimos mapear um conjunto de políticas e programas governamentais, cuja adesão por parte das IES depende do seu desempenho no CPC e IGC: programa Universidade para Todos (ProUni); Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies); Programa de Melhoria do Ensino das Instituições de Educação Superior - MEC/BNDES - PROGRAMA IES; Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC; Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PARFOR, Pró-docência, PIBID e Segunda Licenciatura); Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR); Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID; Programa de Consolidação das Licenciaturas – Prodocência; Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública; Universidade Aberta do Brasil – UaB.

3.4.1 – O Conceito Preliminar de Cursos – CPC

O CPC é um indicador de qualidade criado pelo MEC e INEP, em 2008, composto por sete insumos (ENADE, IDD, infraestrutura, projeto pedagógico, número de doutores e número de mestres vinculados ao curso, percentual de docentes em regime integral ou parcial). Cada um destes insumos tem um peso diferente na composição do CPC, conforme distribuição de pesos, como a seguir se observa. A quantidade de insumos e seus respectivos pesos foram sendo alterados desde sua criação e estão apresentados na Tabela 8:

Tabela 8 – Histórico da composição dos insumos do CPC.

Insumos do CPC	Pesos dos insumos		
	2007	2008	atual
Indicadores exclusivamente dependentes do aluno, seu desempenho e sua opinião			
ENADE	40%	30%	20%
IDD	30%	30%	35%
Instalações e infraestrutura (opinião)	3%	5%	7,5%
Recursos didáticos (opinião)	8%	5%	7,5%

T o t a i s	81%	70%	70%
Indicadores do CPC, dependentes da IES			
Percentual de doutores	12%	20%	15%
Percentual de mestres	0%	5%	7,5%
Percentual de docentes em regime integral ou parcial	7%	5%	7,5%
T o t a i s	19%	30%	30%

Fonte: DAES/INEP/, MEC.

Como se vê acima, a metodologia impõe que 70% da nota final do CPC dependam do bom humor do aluno no dia da prova. Estes 70% são compostos pela nota do desempenho do aluno no ENADE (tem peso de 30% sobre a nota total do CPC, distribuída em uma escala de 1 a 5), no IDD (35%), além de sua opinião sobre, as duas questões presentes no “questionário do aluno” que o INEP disponibiliza para ele antes do exame. Uma delas, pergunta seu grau de satisfação com a infraestrutura física do curso com peso 7,5%. Outra, indaga o aluno sobre seu grau de satisfação com os recursos didáticos do curso, também com peso 7,5%. Vejamos ambas as questões:

Questão 26: “*Aulas práticas: os equipamentos disponíveis são suficientes para todos os alunos?*”. As alternativas de resposta são: (A) = Sim, em todas elas. / (B) = Sim, na maior parte delas. / (C) = Sim, mas apenas na metade delas. / (D) = Sim, mas em menos da metade delas. / (E) = Não, em nenhuma”. Do total de alunos, 83,6% se consideraram muito satisfeitos.

Questão nº 34: “*Os planos de ensino contêm todos os seguintes aspectos: objetivos; procedimentos de ensino e avaliação; conteúdos e bibliografia da disciplina?*”. As alternativas de resposta são: (A) = Sim, todos contêm. / (B) = Sim, a maior parte contém. / (C) = Sim, mas apenas cerca da metade contém. / (D) = Sim, mas apenas menos da metade contém. / (E) = Não, nenhum contém”.

É importante observar que a nota atribuída a cada um dos insumos não é a exata fotografia do curso da instituição, senão uma ponderação das notas obtidas em cada insumo do curso, confrontada com o comportamento nacional daquela área de avaliação. Todas as notas dos cursos são submetidas ao “afastamento padronizado”, que, segundo o INEP, é feita assim:

“Definida a Unidade e as fontes dos dados utilizados, outro fator considerado, tanto no cálculo do Conceito Enade quanto no cálculo de cada componente do CPC é o emprego do afastamento padronizado para que todas as medidas originais, referentes ao Conceito Enade e aos componentes do CPC, sejam padronizadas e transformadas em notas entre 0 e 5. Esta padronização é feita da seguinte forma: toma-se a medida original para cada Unidade *i* (por exemplo, a proporção de professores mestres dessa Unidade) e subtrai-se dela a média dessa medida obtida para a área de avaliação em nível nacional a qual esta Unidade pertence. Divide-se o resultado da subtração pelo desvio padrão da medida obtido para a área de avaliação em nível nacional a qual esta Unidade pertence... (Brasil/INEP, 2012)”.

Analisando a base de dados do ENADE/2012 (Tabela 9), disponibilizada pelo INEP em seu site oficial, observamos que em 11,7% dos 7.077 cursos que participaram do exame obtiveram notas

entre “1” e “2” na questão sobre satisfação com a Infraestrutura, enquanto 74,4 estão satisfeitos, pois responderam positivamente a questão 26,, acima transcrita²⁹.

Tabela 9 - Nota Padronizada de Infraestrutura (NF), a partir do percentual de respostas do alunado quanto à sua satisfação com a "infraestrutura" – Questionário do ENADE/2012 – questão 26

Intervalos de percentuais de alunos que opinaram na questão 26 do questionário ENADE, indicando o grau de satisfação com a infraestrutura (NF).	Nota padronizada* de infraestrutura (NF), obtida pelo curso (%)					
	0	1	2	3	4	5
Até 29%	100,0	0	0	0	0	0
30 e 39%	68,9	31,1	0	0	0	0
40 e 49%	62,1	26,4	11,5	0	0	0
50 e 59%	28,6	45,1	26,4	0	0	0
60 e 69%	7,6	21,6	58,8	11,9	0	0
70 e 79%	0,9	5,1	36,4	54,3	3,3	0
80 e 89%	0	0	4,3	40,6	55,1	0
90 e 99%	0	0	0	0,5	54,6	44,8
100%	0	0	0	0	0	100
% de total geral	14,4	3,2	8,1	15,1	32,1	27,2

FONTE: DAES/INEP/MEC.

* *A padronização é explicada no item 2.3 da Nota Técnica INEP “Indicadores de qualidade da educação superior 2012, de outubro de 2013, disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2012.

A Tabela 9 demonstra que a maioria do alunado dos cursos de graduação, 74,4%, considera “satisfatória” a infraestrutura de suas IES, obtendo notas padronizadas entre 3 e 5. Observe-se que apenas após o intervalo de 60 a 89% de respondentes, teremos conceitos positivos (3,4,5). Isto ocorre por causa do afastamento padronizado feito pelo INEP³⁰.

Veja, ainda, que nos intervalos de “80 a 89%” ou “90 a 99%”, e obviamente 100%, de cursos – cujos alunos responderam às famigeradas opções “A” ou “B” das questões 34 e 26 – os cursos se saem bem, com notas entre 3 e 5. Mas, mesmo no intervalo de “80 a 89%”, o *afastamento padronizado* colocou 4,3% dos cursos com nota “2”. Já os intervalos de satisfação, entre 40 e 79% são mais propensos a gerar notas de infraestrutura (NF) entre “1” e “2”. Nestes intervalos é raro escapar das notas negativas.

²⁹ a medida utilizada no cálculo da NF corresponde à proporção de estudantes da Unidade que avaliaram positivamente um aspecto da infraestrutura do curso no Questionário do Estudante de acordo com os valores atribuídos para cada item da questão 26: A=1, B=1, C=0,5 e D=0. (INEP, 2012)

³⁰ Toma-se a medida original para cada Unidade e subtrai-se dela a média dessa medida obtida para a área de avaliação em nível nacional à qual esta Unidade pertence. Divide-se o resultado da subtração pelo desvio padrão da medida obtido para a área de avaliação em nível nacional à qual esta Unidade pertence. (INEP, 2012)

Tabela10 - Nota Padronizada da organização didático-pedagógica (NO), a partir do percentual de respostas do alunado quanto à sua satisfação, de acordo com o questionário do ENADE/2012 - questão 34.

Intervalos de percentuais de alunos que opinaram questão 34 do questionário ENADE, indicando o grau de satisfação com os recursos didático-pedagógicos	Nota padronizada* de NF, obtida pelo curso					
	0	1	2	3	4	5
40 e 49%	100,0	0	0	0	0	0
50 e 59%	30,0	70,0	0	0	0	0
60 e 69%	1,1	33,0	65,5	0	0	0
70 e 79%	0	0,5	46,6	53	0	0
80 e 89%	0	0	0,1	52,1	47,8	0
90 e 99%	0	0	0	0	64,8	35,2
100%	0	0	0	0	0	100,0
% de total geral	12,8	6,5	20,8	26,9	23,1	9,81

FONTE: DAES/INEP/MEC.

*A padronização é explicada no item 2.3 da Nota Técnica INEP “Indicadores de qualidade da educação superior 2012, de outubro de 2013, disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2012.

Tanto na infraestrutura quanto nos recursos didáticos (Tabela 10), o percentual de alunos que opta por não responder é considerável, respectivamente 14,4% e 12,8% (ver primeira coluna), gerando nota “0”. No caso, parece que o alunado tem mais interesse em manifestar-se, pois enquanto na infraestrutura há grande quantidade de cursos no intervalo de 10 a 39% dos alunos “satisfeitos”, no caso acima tabulado, só há cursos com mais de 40% de alunos “satisfeitos”. Neste caso acima, 59,8% dos alunos se mostraram “satisfeitos” com os recursos didáticos, confrontando com 74,4% de satisfação na infraestrutura. Contribui para esta nota mais baixa o desconhecimento ou total falta de contato que os alunos têm dos “*objetivos; procedimentos de ensino e avaliação; conteúdos e bibliografia da disciplina*”. Neste caso, a simples disponibilização do material, nas instituições/cursos, já traria outro resultado.

A nota “0” pode decorrer do afastamento padronizado, mas também do fato do alunado não ter respondido às questões 34 e 26, já comentadas.

Reitere-se que todas as notas de todos os insumos do CPC não dependem exclusivamente do esforço do aluno ou da IES, pois são submetidas ao “afastamento padronizado” de acordo com o comportamento nacional daquela área de avaliação. Assim ocorre com a “Nota padronizada de doutores - NPD” (15% da nota final) e “Nota padronizada de mestres – NPM (7,5% da nota final), assim como “Nota de Professores com Regime de Dedicção Integral ou Parcial – NPR (7,5% da

nota final. Não basta que o curso da IES tenha todos os professores doutores ou mestres, que suas titulações sejam em Tempo Integral, a nota do curso será o resultado do afastamento padronizado a partir da realidade nacional da respectiva área. Quando tem 100% de doutores ou mestres no curso, necessariamente ele obterá nota “5”, mas a nota “4”, igualmente valorosa, o afastamento padronizado permite que seja obtida até por cursos com apenas 43% dos docentes com estes títulos. Já a nota “3” pode ser obtida, no caso dos doutores, por curso que possuem entre 30 e 69% de doutores; nota “2” por cursos que têm entre 18 e 48% de doutores. Já a nota “1” pode ser obtida pelos cursos que têm entre 6 e 30% de doutores. Sendo assim, as IES teriam que interferir na realidade das demais IES, cujos cursos participaram do exame, para melhorar seus indicadores.

Conforme as portarias vigentes, já citadas, podem ter dispensa de avaliação para fins de renovação de reconhecimentos cursos com CPC acima de 3. Embora a norma diga que cursos entre 3 e 4 podem ter dispensa e que 5 é dispensa automática, na prática todos terminam tendo suas renovações automáticas. Pela tabela acima, observa-se que 15.111 cursos, ou 75,2%, tiveram CPC favorável à dispensa de avaliação, pois tiveram conceitos 3, 4 e 5. Ainda assim, 4.983 cursos, ou 24,8%, com conceitos 1 e 2, deveriam ser submetidos à avaliação presencial *in loco*, do INEP, para efeitos de renovação de reconhecimento.

Observe-se que de 2006 a 2011 houve um volume ascendente de Conceito de Cursos (CC), decorrente da Avaliação de Cursos de Graduação (ACG). Em 2012, quando se intensificou o uso do CPC para dispensas de avaliação, o volume de CC resultante da avaliação presencial caiu brutalmente, chegando a 7,32% em relação ao total de graduações.

3.4.2 – O Índice de Qualidade das Instituições ou Indicador Geral de Cursos - IGC

O IGC também foi criado entre 2008 e 2009 pelo MEC, frisando, em seu site, que é um “Indicador de qualidade das instituições de educação superior”, composto a partir da:

- 1 – média simples do CPC, de todos os cursos da IES;
- 2 - do volume de matrículas nos cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*. Nas IES sem pós-graduação *stricto sensu*, o CPC restringe-se aos dados da graduação;
- 3 - Conceito CAPES do curso de Mestrado no programa de pós-graduação;
- 4 - Número de matrículas de Mestrado no programa de pós-graduação;
- 5 - Conceito CAPES do curso de Doutorado no programa de pós-graduação;
- 6 - Número de matrículas de Doutorado no programa de pós-graduação.

A partir destes insumos, são gerados o Conceito Médio da Graduação (G), o Conceito Médio do Mestrado (M) e Conceito Médio do Doutorado (M). O conceito G nada mais é que a média ponderada dos Conceitos Preliminares dos Cursos-CPC; os conceitos M e D são calculados a partir de uma conversão dos conceitos fixados pela CAPES, ponderados pelo número de alunos, onde um estudante de Mestrado de um programa de pós-graduação com nota Capes 3 é equivalente a um estudante de graduação; um estudante de Mestrado de um programa com nota Capes 4 é equivalente

a dois estudantes de graduação; e, por fim, um estudante de Mestrado de um programa com nota Capes 5 é equivalente a três estudantes de graduação. As respectivas fórmulas de cálculo são fornecidas em Nota Técnica do INEP (Brasil/INEP, 2012)³¹.

O MEC também informa no site de apresentação do IGC, que “*como cada área do conhecimento é avaliada de três em três no Enade, o IGC levará em conta sempre um triênio. Assim, o IGC 2007 considerou os CPC's dos cursos de graduação que fizeram o Enade em 2007, 2006 e 2005; o IGC 2008 considerou os CPC's dos cursos que participaram do Enade em 2008, 2007 e 2006; e assim, sucessivamente* (<http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos>)”.

Considere-se que os dois índices (CPC e IGC) foram criados sob a justificativa de que a Secretaria de Regulação do MEC não conseguiria lidar com o volume de processos, tendo que aguardar a avaliação presencial de AIE e ACG, que são demoradas. Daí que os índices gerados a cada ano dariam maior celeridade ao trâmite dos processos de regulação e avaliação. O argumento se sustentava no início do ciclo avaliativo, quando foram feitos 2.700 pedidos de credenciamento e quase 30.000 pedidos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento no triênio 2007/2009. Ao mesmo tempo o sistema deveria dar conta dos pedidos de novas autorizações de cursos e dos novos credenciamentos. De 2007 até o momento, cerca de 600 novas IES e quase 6.000 cursos de graduação ingressaram no sistema.

Neste momento, porém, diante da existência de Conceito Institucional (CI) decorrente da avaliação das instituições, para todas as IES e de Conceito da Avaliação da Graduação (ACG), para a maioria dos cursos de graduação, talvez a presença dos índices já não se justifique. Observemos abaixo que as instituições possuem volume de CI compatível com o volume de IGC, conforme pesquisa feita no Sistema e-MEC em 08 de março de 2014.

3.4.3 – Ainda CPC e IGC: o argumento de que o volume de processos e a morosidade no trâmite justificam a manutenção dos dois índices

Mais recentemente, a SERES/MEC reforçou a sua preferência pela regulação de exceção e editou a Instrução Normativa n° 4/2013 reiterando os critérios para dispensa de avaliação nas autorizações de cursos. Com o mesmo intuito, ditou a Portaria Normativa n° 24/2013, alterando a Portaria Normativa 40/2007. Nela, foi registrado que a SERES poderá considerar, para fins regulatórios nos processos de reconhecimento, *o último resultado de avaliação disponível no SINAES*. E que, *caso considere necessário, a SERES solicitará ao INEP realização de nova avaliação in loco*. Como se vê, todos os processos de autorização, reconhecimentos e renovações, poderão ter

³¹ Para mais sobre o assunto, ver: Felix e Albrecht (2013), que analisam a importância dos conceitos G, M e D na determinação do IGC (2009, 2010, 2011).

avaliações presenciais dispensadas, ao contrário do que estipulam o art.46 da LDB, a Lei do SINAES e o Decreto nº 5.773/2006 (Brasil/SERES/MEC, 2013). A exceção, portanto, se sobrepõe à regra.

Curiosamente, a ementa da mencionada Portaria Normativa nº 24/2013 diz que “*Regulamenta o Decreto no 8.142, de 21 de novembro de 2013, que altera o Decreto no 5.773, de 9 de maio de 2006*”, mas o referido Decreto apenas altera a redação do art. 35³² do Decreto nº 5.773/2006, no sentido de que, a “*instituição deverá protocolar pedido de reconhecimento de curso no período e na forma estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Educação*”. Logo, a possibilidade de dispensa de visita *in loco* nos processos de reconhecimentos, alegando-se fundamento do referido Decreto, não se sustenta. A despeito da impertinência formal, o implícito reconhecimento, pela SERES/MEC, de que o sistema precisa de mais rapidez e eficiência, de um lado, e de outro, que o volume de cursos existentes já seja incompatível com a avaliação presencial de cada um deles é fato a ser registrado, senão aplaudido, caso não existisse contrariedade à norma.

Segundo o Censo da Educação Superior do INEP/2011 havia no Brasil 30.420 cursos de graduação. Do total de cursos destinatários do primeiro ciclo do SINAES boa parcela era de cursos já reconhecidos, o que significa que ingressariam no ciclo para fins de renovação de reconhecimento e logo seriam excluídos do ciclo por causa das portarias que dispensam avaliações a partir de 2008. Obviamente não é possível afirmar quantos dos 22.101 cursos indicados no censo de 2006 eram reconhecidos ou renovados, mas certamente era a maioria, haja vista que tanto o CFE³³ quanto o CNE tinham uma pauta constante de processos de reconhecimento e renovação, de modo que era pouco representativa a parcela de cursos atingidos pelo primeiro ciclo do SINAES.

O Sistema em si tem se revelado moroso, ineficiente e inoperante. Levantamento de janeiro de 2013 (Fernandes, 2013) com 6.561 processos de Universidades tramitando no Sistema e-MEC, demonstrou que 57% dos processos de credenciamento das Universidades Federais e 60,5% das Universidades Privadas encontravam-se “em análise” em algum dos órgãos envolvidos. Passados quase seis anos do protocolo, em 2007, observou-se que quase 20% dos processos ainda aguardavam decisão. Quase 50% dos processos de reconhecimento de cursos estavam “em análise”, significativa quantidade deles protocolados em 2007 e 2008. Nos processos para “Reconhecimento de Curso EAD”, 99,3% dos pedidos de universidades privadas estavam parados na SERES/MEC, sendo que na mesma situação estão 100% dos mesmos processos das universidades públicas.

³² A versão anterior do art. 35 registrava que “*A instituição deverá protocolar pedido de reconhecimento de curso decorrido pelo menos um ano do início do curso e até a metade do prazo para sua conclusão*”.

³³ O CFE possuía um arcabouço regulatório e uma rotina processual que não admitiam a existência de cursos no sistemas em reconhecimento ou renovação. Os processos eram também iniciados de ofício. Para saber mais: Documento de Trabalho nº 99. “Do CNE ao CNE: 80 anos de política regulatória”. Disponível em www.observatoriouniversitario.org.br.

Esta morosidade pode se prestar à corrupção, como ficou demonstrado na operação Porto Seguro, da Polícia Federal, deflagrada em 23/11/2012, quando foi revelado o recebimento de propina por alto servidor da SERES/MEC para tramitar processos de interesse de grupos educacionais³⁴.

Não apenas mediante portarias se regula excepcionalmente, pois mediante Ofício-Circular MEC/INEP/DAES/CONAES n° 67, DE 09/07/2010, consignado pelo então presidente do INEP, pela Diretora de Avaliação e pela presidenta da CONAES, o MEC alterou os critérios da regulação e avaliação, passando a exigir, entre outros, que 100% dos docentes das IES tivessem formação em pós-graduação *lato sensu*, alegando fundamento no art. 66 da LDB³⁵. A interpretação é forçada, pois referido artigo trata do “preparo” para o magistério, e não do exercício.

Os problemas causados pelo volume de processos e pela declarada incapacidade da SERES/MEC e DAES/INEP de operarem os processos com a realização de avaliações presenciais têm justificado esse modelo de regulação e servem de justificativa para criar o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, cuja aprovação no Congresso é dada como certa³⁶.

A perspectiva é que a regulação por exceção, pautada nos índices CPC, IGC e dispensas de avaliação presencial, conforme modelo vigente passará, por ocasião da aprovação do INSAES, a ser a regulação ordinária, enquanto que a avaliação presencial começará a ser de exceção.

Dentre as possíveis conclusões poderíamos afirmar que não há novidades nos processos relativos à entrada e permanência de instituições e cursos no sistema federal de ensino, o que há é nova roupagem de alguns procedimentos. Ressalva-se a inclusão de novos critérios de análise relativos à modernidade ou às questões tecnológicas.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, não obstante a declarada de intenção de promover a melhoria da qualidade, não foi precedido de estudos sobre esta “qualidade a ser melhorada”, nem fomentou estudos posteriores à sua criação sobre o estado da arte de instituições e cursos que pudessem demonstrar a tal melhoria. Nunca apresentou o conceito “oficial” ou, pelo menos, esperado de qualidade.

Os relatórios das avaliações do SINAES assumiram a mesma função dos antigos relatórios produzidos por delegados, inspetores ou verificadores, que é instruir a decisão da autoridade

³⁴ Notícia veiculada, em 2012, no portal Terra. Acesso em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/mercadante-admite-indicios-de-corrupcao-por-servidores-do-mec.9628ebb6f277b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>

³⁵ Art. 66. A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado.

³⁶ O PL n° 4.372/2012, de autoria do Executivo-MEC, teve sua tramitação iniciada em agosto de 2012, sob o regime de urgência e não passaria pelo Plenário da Câmara, sendo conclusiva apenas com a manifestação de quatro comissões temáticas. No último movimento em 18/12/2013, o PL aguardava parecer final da Comissão de Tributação, quando será submetido à CCJ e encaminhado ao Senado.

reguladora, em que pese o argumento de que o SINAES pode induzir uma “cultura de avaliação” nas IES.

4. Notas finais: alguns argumentos e controvérsias persistentes

Para deixar claro ao leitor as conexões entre características regulatórias, atualmente existentes, e os diversos desafios que se impõem à educação superior brasileira, e para a devida apresentação da complexidade das questões discutidas sobre o ensino superior brasileiro, optamos por separar estas notas finais em diferentes temáticas a requerer debate e discussão. Por isso, não as chamaríamos de “conclusões” já que a entendemos como um chamado à polêmica decorrência, a nosso ver, natural, mas não sistemática, do texto apresentado.

4.1. Singularidade brasileira: novo setor econômico gera oportunidades e requer regulação diferenciada

No dia 23 de novembro de 1999, o Brasil inventou um novo setor econômico: o ensino superior com finalidade lucrativa. Não sabia, então, o país, que, em menos de duas décadas, teria criado também uma inovação institucional de classe mundial: um país com ensino superior majoritariamente ofertado por entidades com finalidades lucrativas.

Não há precedente histórico relevante no qual se buscar exemplo e inspiração para a governança do sistema que o país criou para a sua oferta de ensino superior. Portanto, não há onde buscar exemplos de uma matriz regulatória que seja satisfatória dê conta de sua diversidade, especificidade e, ao mesmo tempo, responda aos desafios futuros do ensino superior local e mundial.

Há certo mutismo governamental sobre essa faceta única do ensino superior brasileiro, a ancoragem no setor com finalidade lucrativa. É que o setor foi inventado por um governo socialdemocrata do PSDB, e teve sua atividade expandida e aprofundada, principalmente pela participação de grandes investidores institucionais de caráter internacional no governo do PT. Observando a lógica cultural, alguns dirão ideologia, dos dois partidos, nela não cabe mesmo a defesa de um ensino superior baseado em finalidades lucrativas.

Logicamente, nem o PSDB, muito menos o PT, imaginavam a consequência não antecipada da existência da nova criatura: a sua taxa de expansão e a capacidade de investimento frente à atratividade do mercado brasileiro. Agora, contudo, que o fenômeno está bem à frente dos olhos, seria hora de tirar vantagem objetiva da realidade, estabelecendo uma virtuosa divisão social do trabalho institucional, pela qual o setor lucrativo cuidaria da massificação da oferta de ensino superior e o setor público cuidaria da sua excepcional qualificação³⁷.

³⁷ É o que vem acontecendo em diversos países como, por exemplo, o Reino Unido e China. No Reino Unido, a crescente expansão do setor privado, tem feito o governo criar medidas que reformulam o setor. Brown e Carasso (2013) apontam

Tal divisão social do trabalho institucional requer, contudo, a formulação de políticas pertinentes, para as quais, no momento, o governo está despreparado, tanto por presilhas ideológicas, quanto por regramentos legais e normas de controle, que o levam a tratar isonomicamente, como funcionários públicos que são, todos os seus professores no Brasil, e todas as suas instituições de ensino superior. Não há como, desde o ponto de vista legal, selecionar algumas universidades federais para desempenhar o papel de instituições de referência nacional e mundial. Vários países sentiram a necessidade de enfrentar a nova era de internacionalização e globalização da competição e da cultura acadêmica e científica, formulando políticas adequadas para tal fim, como o fizeram, e estão fazendo³⁸. Ao mutismo, corresponde uma ausência de política pública abrangente que tire partido desta realidade.

A divisão de trabalho, entre o setor público e o privado lucrativo, para atender aos desafios da massificação e da excelência acadêmica requer o reconhecimento objetivo da diversidade institucional do sistema. Sobretudo requer o reconhecimento das finalidades distintas dos diferentes atores envolvidos. Reconhecer a finalidade distinta e complementar do setor público lucrativo e do setor público não está na cogitação dos formuladores da política governamental,³⁹ tampouco encontra reflexo nas práticas normativas e regulatórias do governo federal, que prefere uma visão homogeneizante das instituições de ensino superior e de suas finalidades. Certo isomorfismo eletivo para seu processo avaliativo, uma efetiva pasteurização daquilo que enxerga pelos olhos estatais⁴⁰.

A normatização do ensino superior brasileiro se orienta por uma ótica exclusivamente micro regulatória, por meio de muitas portarias, regras transitórias, instrumentos de avaliação em constante mudanças, portarias, decretos e, agora, notas técnicas com intuito de criar regras por meio de interpretações exaradas pela burocracia técnica, além de índices e mensurações primitivas e toscas, por meio das quais se automatiza o trâmite de processo e se criam mecanismos de incentivos e punições às instituições de ensino superior.

que a partir de 2010 o setor educacional tem sofrido grandes mudanças tanto na área de ensino quanto na área de pesquisa, com as IES passando a cobrar mensalidades dos estudantes e o dinheiro para pesquisa sendo aplicado em instituições selecionadas.

³⁸ Os rankings internacionais de instituições de ensino superior, que ganharam notoriedade e importância referencial no começo do século XXI estimularam as mais variadas respostas nacionais, mesmo que, em alguns casos, iniciativas locais já viessem sendo colocadas em efeito. Tiveram um profundo impacto na política pública, na opinião pública e mesmo na cultura acadêmica europeia, por exemplo. Também mereceram atenção de países variados como a China, Coreia e Malásia. A atenção se volta para o mundo asiático que, propulsãoada pelo gigantismo da China, o sucesso da Coreia do Sul e o esforço de outros países, mostram-se como um novo e poderoso foco de referência universitária. Ver, por exemplo, Errkilä, (2013), Marginson, S.,Kaur, S.,Sawir, E.,(2011), Portnoi, L.M.,Rust V.D.,Bagley, S.S(2010). Ver também Fallon(2009). Sobre o impacto da massificação e internacionalização sobre os sistemas universitários, ver Shin and Teichler (2014).

³⁹ Pra mais sobre a diversidade institucional e os desafios da massificação do ensino superior, ver: Shin (2014).

⁴⁰ Estados são entidades que requerem uma simplificação das recorrências empíricas, portanto, da diversidade, para melhor tratá-las como regularidades estatísticas. Ver Scott (1998). Acerca da imperativa ação classificatória e, portanto, simplificadora do estado, é imperdível a leitura de Prewitt (2013).

A ausência de uma perspectiva macro sistêmica sobre o papel e o conteúdo do ensino superior no Brasil permite transformar os meios em fins. As mensurações e micro regramentos (há quem os tenha chamado de nano regulamentações), que deveriam constituir os meios para execução de finalidades abrangentes da política brasileira para o ensino superior, se transformaram, elas mesmas, nas finalidades da política pública da burocracia dela encarregada. Hoje em dia, a real finalidade da política pública brasileira para o ensino superior constitui-se na montagem e renovação constante de um labirinto micro regulatório sem qualquer objetivo estratégico e macro orientado que empreste significado à sua existência.

Os analistas das burocracias não se surpreendem com a capacidade que tais entidades tem para transformar os meios em fins. É conhecida a clássica análise de Max Weber sobre a impessoalidade das burocracias e sua competência para tratar com processos repetitivos e necessários ao bom andamento da coisa pública. Daí a sua tendência a perceber os meios, os trâmites burocráticos, os protocolos, mensurações, mapas, processos, como a finalidade da vida do Estado, quando não passam de meios para a realização das finalidades essenciais da vida do Estado em seu relacionamento com a sociedade. Também é conhecida, por isso mesmo, a sua incompetência para lidar com a inovação e com a fixação de objetivos politicamente relevantes.

A boa e necessária burocracia deve ser comandada por agentes com descortino político e metas estratégicas, que possam emprestar sentido e significado à propensão repetitiva das burocracias. Tal visão weberiana poderia até ser tomada como uma crítica contundente ao MEC e a seus ministros, bem como à presidência da República, aos quais tem faltado exatamente isso, a capacidade de sugerir ao país uma agenda para o ensino superior, à semelhança do que fizeram presidentes de outras nações relevantes.

É o caso dos EUA que, em 2012, lançou o programa: *Reform for the future* que abrange e interliga todos os níveis educacionais. No que concerne à educação superior, o projeto menciona a necessidade de retomar o crescimento do setor e o prestígio internacional com o objetivo aumentar o nível de graduados no ensino superior⁴¹. Na reunião dos chefes de Estado e de Governo de 2012, o ensino superior teve destaque no discurso do presidente Barack Obama, que afirmou a necessidade de tornar a educação superior uma prioridade: *“Of course, it’s not enough for us to increase student aid... States also need to do their part, by making higher education a higher priority in their budgets. And colleges and universities have to do their part by working to keep costs down.”*⁴²

⁴¹ In Higher Education, the U.S. has been outpaced internationally. In 1991, the U.S. ranked first in the world in four-year degree attainment among 25-34 year olds; today, the U.S. ranks 12th. (...) The president also set a new goal for the country: that by 2020, America would once again have the highest proportion of college graduates in the world”. Informações extraídas de: www.whitehouse.gov/issues/education/higher-education. Acesso em 10/03/2014.

⁴²State of the Union Speech, 24 de Janeiro 2012. Acesso em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/27/fact-sheet-president-obama-s-blueprint-keeping-college-affordable-and-wi>

Na França, o Presidente Nicolas Sarkozy e o então primeiro Ministro francês, François Fillon, enviaram determinação à Ministra de Educação sob a forma de, “*Lettre de Mission*” com diretrizes específicas para o ensino superior francês. O intuito era de reformar o estado da pesquisa e do ensino superior francês: “(...) *A l'heure où s'engage une bataille mondiale de l'intelligence, il est impératif que la France réforme son système d'enseignement supérieur et de recherche pour le porter au meilleur niveau mondial*”⁴³.

Já na China há um recorrente debate acerca da necessidade de consolidação de universidades de qualidade internacional, amparadas no conceito de *world class universities*. Desde 1995, uma série de projetos⁴⁴ vêm sendo criados com o intuito de fortalecer as instituições de ensino superior nacionais. Em adição, o assunto tornou-se pauta presidencial com a criação de planos nacionais e a manifestação de governantes acerca do tema. Em 1998 o então presidente Jiang Zemin mencionou a necessidade de elevar as universidades chinesas à universidade de nível internacional, trazendo o assunto definitivamente para a agenda governamental: “(...) On 4 May 1998 President Jiang Zemin asserted that ‘China must have several first-rate universities of advanced international level (Li e Chen, 2011)’”.

À luz do profundo processo de diferenciação e inovação institucional por que passa o ensino superior brasileiro, talvez já tenha passado a hora de vislumbrar outra forma de entidade regulatória que o libertasse das amarras da burocracia que, necessariamente, por definição, é incapaz de inovar⁴⁵.

Embora o sistema já seja intrínseca e institucionalmente diferenciado, a estrutura normativa vigente rejeita a diversidade, insiste numa prática avaliativa e regulatória inspirada em conceituações que estimulam o isomorfismo institucional. Universidades de ponta são avaliadas pelo mesmo formulário usado para uma universidade fictícia ou banal (sim, existem muitas, por aqui), o formulário de Avaliação Institucional Externa, a AIE, é o mesmo para todo e qualquer tipo de instituição avaliada. E tal formulário tem a predileção por gerar notas altas, independentemente do conteúdo efetivo do que se passe nesta ou naquela universidade. Portanto, não discrimina o que é bom e o que merece reparo. Desconhece o conteúdo do que analisa.

Analisando os resultados da Avaliação Institucional Externa – AIE de cerca de 800 instituições, cujas avaliações foram realizadas entre 2007 e 2012 e o resultado do IGC/2012, assim

⁴³ “(...) *Votre objectif doit être de redresser l'état de notre recherche et de notre système d'enseignement supérieur(...)*”. Extraído de: http://sauvonslarecherche.fr/IMG/pdf/lettre_mission_Pecresse_Sarkozy.pdf

⁴⁴ São eles o Projeto 211, implementado em 1995 com o objetivo de fortalecer em torno de 100 instituições em áreas consideradas estratégicas para o país; o Projeto 985 implementado em 1998 com objetivo específico de injetar dinheiro em Instituições com boa projeção internacional, inicialmente a proposta abrangeria apenas duas universidades, posteriormente o projeto foi estendido e hoje atende à 39 IES. O projeto 111 é posterior aos mencionados anteriormente e surgiu como um complemento ao incentivar a ida de pesquisadores e professores qualificados para as IES chinesas (Morgan & WU, 2011).

⁴⁵ Além das obras clássicas de Max Weber, é imperativa, para o entendimento da questão, a leitura de **Max Weber: An Intellectual Portrait**, Bendix (1977).

como os resultados da avaliação “in loco” de mais de 30 mil Cursos de Graduação e o CPC/2012, identificamos que as avaliações presenciais tendem a ser mais positivas para as IES e cursos, enquanto os dois rankings (CPC e IGC), pela natureza mesma da curva de Gauss utilizada para a normalização dos dados do IGC e do CPC, tendem a empurrar boa parcela às escalas negativas, 1 e 2.

Comparando os resultados da AIE e do IGC, observamos que na AIE, apenas 3,1% tinham conceitos negativos (1 e 2), enquanto no IGC, 22,05% das instituições estavam nesta condição negativa. Registre-se que a AIE é presencial e realizada por comissão de doutores, que analisam uma centena de indicadores.

Da mesma forma, ao comparar a avaliação presencial dos cursos de graduação (ACG), também realizada por comissão de doutores enviados às IES, com o CPC/2012 verificamos que na ACG apenas 0,80% dos cursos obtiveram conceitos 1 e 2, ao passo que no ranking CPC, 9,4% dos cursos estavam nesta condição negativa.

Em resumo, há dois discursos do MEC. Um público, outro recôndito. As avaliações presenciais, *in loco*, realizadas por docentes com título de doutorado, apontam uma realidade do ensino superior distinta da avaliação resultante dos *rankings* do MEC. Com os *rankings*, todo ministro da educação, a cada ano, faz um festival midiático, informando que cerca de 20% dos cursos superiores e IES do Brasil não são de boa qualidade, notícia que parece banalmente trivial para qualquer um que tenha frequentado um curso de estatística introdutória e tenha ouvido falar da “curva normal”.

Em compensação, nunca se viu um Ministro da Educação vir a público discutir, à sério, os resultados da AIE e da ACG, simplesmente porque não contém o sabor escandaloso, ao gosto dos políticos que usualmente ocupam a posição de Ministro da Educação.

O MEC usa quatro “termômetros” diferentes para medir a qualidade do ensino superior. E eles não concordam muito uns com os outros. É difícil compreender porque nenhum Ministro da Educação se interessa, de verdade, pelo relevante assunto da discrepância objetiva entre os instrumentos que usa para medir os resultados da política do ministério que dirige.

Por algum mistério cultural ou ideológico, o Estado brasileiro se recusa a reconhecer a diversidade efetiva constituinte do ensino superior brasileiro. Para o governo, desculpem uma ligeira simplificação, só existem três tipos de instituições de ensino superior: Universidades, Centros Universitários e Faculdades. Mas nós todos sabemos que há muitos tipos distintos de universidades, por exemplo. Sabemos que os Centros Universitários constituem uma invenção brasileira⁴⁶ para designar uma instituição universitária que não faz pesquisa. E sabemos que grande parte das

⁴⁶Como menciona Bahrn (2003): “(...) in Brazil non-university institutions have emerged which have been allowed to call themselves “university centres”. In this country too, non-university institutions have, where they can, been adopting the title “University College”.

universidades nacionais são mesmo Centros Universitários sob outro nome. O governo, em seus instrumentos, regras, avaliações e estímulos, não admite a diversidade, embora a sociedade esteja cansada de a reconhecer⁴⁷.

De toda forma, não há de se esperar, como no resto do mundo, que o setor lucrativo vá se dedicar à pesquisa acadêmica⁴⁸. O volume de investimentos e o calibre dos recursos humanos requeridos para a existência de uma universidade de pesquisas nunca estará na agenda do setor universitário mercantil, que deverá se dedicar ao relevante papel de alavancar a massificação do ensino superior e providenciar a capacitação profissional dos estudantes⁴⁹.

Caberá ao setor público, notadamente o federal e o paulista, a responsabilidade pela ponta acadêmica e pelas universidades de pesquisa brasileira. Do ponto de vista regulatório, eles não preveem maiores crises na governança e regulação do sistema de formação da elite acadêmica e científica. A CAPES já tem sólida experiência e consolidado prestígio e responsabilidade para cuidar desse tema.

O problema reside na outra ponta, naquela na qual a CAPES não atua e que constitui, propriamente dita, a política regulatória do governo, a graduação. Nesse nível, ao contrário da pós-graduação, o Brasil ainda não soube encontrar um caminho virtuoso.

4.2 A microrregulação experimental e os rankings estatais

O Brasil montou um gigantesco sistema de avaliação, e dele, derivou um primitivo sistema regulatório, baseado num “ranking” institucional chama IGC, Índice Geral de Cursos, que, comparado com os “rankings” internacionais é de uma simplicidade franciscana, simplória mesmo⁵⁰. Mas é com esse instrumento primitivo que, todos os anos, o ministro da Educação de plantão, faz um enorme estardalhaço político, seguido pela imprensa desavisada da natureza característica de dados estatísticos normalizados à base da Curva de Gauss. Assim, assistimos, ano após ano, a indignação

⁴⁷ Os EUA são bom exemplo de diversidade institucional, com cinco tipos de diferenciação: (1) sistêmica: de tamanho, tipo e controle; (2) Programática: relativo ao tipo de diploma, e variação das disciplinas oferecidas; (3) procedimental: diferenças na forma que os programas são ofertados; (4) de constituição, diz respeito aos objetivos dos estudantes e ao background dos alunos; por fim há a diferenciação por prestígio, ou reputação que é como a sociedade vê as IES (Harris, 2013).

⁴⁸ É o que aponta estudo de 2003 do U.S. Department of Education, ressaltando que as IES privadas com finalidade lucrativas norte americanas, estão mais preocupadas com os números de matrícula do que o nível de pesquisa acadêmica: “(...) A report by the U.S. Department of Education made the same allegations against the University of Phoenix. Admissions officers salaries were based on how many students they recruited. (...) The report also pointed out that 72 percent of the recruiters interviewed stated that it was always about the numbers – all about ‘butts in seats’ or ‘asses in classes (...)’ (Tierney e Hentschke, 2007)”.

⁴⁹ Ver Tierney e Hentschke, 2010; Tierney and Hentschke, 2007.

⁵⁰ Sumário indicativo da complexidade, também das limitações dos rankings internacionais, pode ser visto em Nunes, 2012.

do MEC com a cauda inferior da distribuição gaussiana, normalmente ocupada por infelizes instituições privadas.

Assim é o nosso sistema regulatório atual, nada mais que isso, automatizado em trâmites eletrônicos do MEC, uma curva de Gauss, um primitivo ranking de instituições de ensino superior brasileiro, no qual sessenta e cinco por cento da nota normalizada é devida às respostas dos alunos à prova do ENADE e à opinião, sim, opinião, que têm sobre suas instituições e professores. O restante da nota vem de dados do Censo Educacional e outras peripécias estatísticas que dão aparência de sofisticação a uma enorme simplificação heurística a um sistema dedicado a perguntar aos alunos o que eles sabem sobre o conteúdo de profissões regulamentadas que eles não praticarão no futuro, como veremos em seguida.

O MEC insiste em dizer que o IGC mede a qualidade das instituições de ensino brasileiro. Tal insistência é, no mínimo, uma desonestidade intelectual e, no máximo, uma imoralidade política, a serviço de uma ética duvidosa. A qualidade de uma instituição de ensino não pode prescindir da observação da qualidade de seu corpo docente, sua atividade em sala de aula, sua produção acadêmica, também não pode prescindir do conhecimento efetivo da qualidade, modernidade e adequação de seus laboratórios, bibliotecas e demais serviços de suporte à vida acadêmica, além, obviamente, da qualidade dos alunos formados. É também consagrada a prática de ouvir a opinião de pares sobre a qualidade⁵¹ e a reputação das instituições e de seus departamentos, avaliar o número de projetos de pesquisas que conseguiram financiamento competitivo, entre outras muitas medidas, como, por exemplo, número de patentes, citação por pares e publicações especializadas, enfim, uma diversidade de indicadores. O IGC ouve a opinião dos alunos, nada mais. Nesse sentido, inova na prática internacional de valorizar a opinião dos especialistas, os pares, a menos que os pares, para o MEC fossem a UNE e seus afiliados aos recursos públicos. Para o IGC, avaliação de pares, é avaliação pela opinião de alunos. Respiramos aliviados, os que andamos no mundo acadêmico, por saber que a CAPES nunca há de aderir a esta definição do que seja a avaliação por pares especialistas⁵².

⁵¹ O QS World University ranking é um bom exemplo de utilização de indicadores baseados em avaliações de pares. Dos 26 indicadores, um deles é a avaliação dos pares: “*Academic peer endorsements: If you want to know how good xdsomething is, it’s logical that you ask for the opinions of the experts, and that is exactly what this criterion measures. Drawing on over 15,000 responses from academic experts in a range of disciplines across the world, academics identify the leading universities in their area of expertise. Points are awarded according to how many of them think that this is the case, with 150 such endorsements leading to maximum points.*” Em adição há grande ênfase para indicadores de internacionalização, isto é: estudantes e professores estrangeiros, indicadores totalmente desconsiderados pela avaliação brasileira.

⁵² Uma crítica a esse sistema de pontuação por meio de indicadores, produção e produtividade, opinião de pares, que certamente agrada à SERES e desagradará à CAPES e ao CNPq, pode ser buscada em “*Academic Capitalism: Universities and the Global Struggle for Excellence*” (Münch, 2014), que vê nela a propensão à formação de cartéis e oligopólios acadêmicos, cuja musculatura teria sido impulsionada pelos novos rankings mundiais, que estimulariam uma nova forma de capitalismo universitário sob um estímulo de governança liberal.

4.3 A nova agência reguladora que é mesmo uma nova burocracia

Como se reconhecesse, de um jeito ou de outro, a necessidade de uma nova abordagem ao processo regulatório, o MEC propôs ao Congresso a criação de um Instituto Superior de Avaliação do Ensino Superior, o INSAES, atualmente em trâmite, pelo qual continuaria a regular o setor por meio de uma burocracia técnica sob o comando hierárquico e político do MEC. Não se cogitou discutir a possibilidade, sequer a discussão, da eventual necessidade de uma entidade independente capaz de lidar com as características emergentes de um novo setor econômico. Obviamente, seria deixado ao governo, o comando exclusivo de sua rede federal de ensino, mas os anos recentes vêm deixando claro que o que está se criando no Brasil, é um setor universitário único no cenário mundial, ancorado na finalidade lucrativa, que requererá um processo regulatório pertinente e adequado à natureza e à complexidade da inovação institucional e planetária.

A natureza da nova “agência reguladora atípica” chamada de INSAES⁵³ não é menos esdrúxula que as sobrevivências, arcaísmos e contradições burocráticas e ideológicas do MEC. O governo criou o setor privado lucrativo, mas o MEC, desde há muito, trata o setor privado, lucrativo ou não, com certo desprezo metodológico, com percalços, trâmites convolutos, às vezes intermináveis, requisitos minudentes, de toda ordem, para atravancar a vida do setor privado. A exposição de motivos que encaminha o INSAES ao Congresso indica sua vocação para regular o setor privado, talvez na suposição de que o setor público seja sempre o exemplo da virtude irretocável e desnecessite supervisão e regulação.

É como se o governo fosse administrado por alguma forma de dissonância cognitiva, quem sabe, uma esquizofrenia institucional, por meio da qual o criador sente-se compelido e desprezar e hostilizar sua criatura. Deliberou-se, por exemplo, que representantes do setor privado não devam ter acesso aos corredores do MEC, à burocracia governamental. Mesmo os advogados enfrentam dificuldades em acompanhar os processos administrativos que tenham sob sua responsabilidade. Assim como a diáde “mantida” versus “mantenedora” tem o seu significado real travestido, o cidadão contribuinte, para todos os efeitos, o responsável pela própria existência do setor público e de seus empregados, é proibido de acompanhar seus processos, de tratar dos seus interesses. Nada indica, sequer se cogitou, que com a existência do INSAES, esta vesga relação desta parte do setor público com a sociedade venha a se modificar.

Pior que isso, sobretudo indesculpável ao MEC, é a ausência de discussão de qualquer política pública relativa ao ensino superior, seu conteúdo, sua estratégia de futuro. Existem políticas sociais, tais como o PROUNI, o FIES, as políticas de cotas, mas são políticas sociais, de inclusão social.

⁵³ Para mais sobre o INSAES como Agência reguladora atípica, ver Nunes, Ramos, Albrecht (2012), Acesso em: www.observatoriouniversitario.org.br.

Importantes, sim, relevantes, sim, mas sem qualquer conteúdo educacional. É incompreensível que se queira criar uma entidade reguladora sem que se diga o que vai regular.

Num certo sentido, repete-se um descuido do sistema de criação das agências reguladoras iniciais, criadas à base de legislação específica para cada uma, descuidando-se uma regra geral do processo regulatório estatal, descuidando-se de qualquer reserva de supervisão e voz para o congresso nacional. Entendia-se que o processo de formação de agências independentes geraria uma terceirização do governo: “(...) inicialmente, o Governo Lula considerou o processo de liberalização ocorrido no ambiente institucional brasileiro como uma espécie de “terceirização do Brasil”. Tanto foi assim, que as agências foram praticamente desmontadas, pela mão do Executivo, em anos recentes, sem que qualquer braço institucional tenha o poder de arguir a pertinência ou impertinência do processo⁵⁴.

O erro passado se repete em maior escala com o INSAES. Visto que inexistente qualquer política pública direcionada ao ensino superior, exceto pelas políticas sociais, fica o INSAES, a criação de uma burocracia subordinada ao ministro de ocasião do MEC, portanto, apto a discutir e estabelecer as regras e os fundamentos do processo regulatório com total capacidade discricionária. Uma burocracia baseada majoritariamente em “especialistas em avaliação e supervisão da educação superior”. A Tabela 17 aponta a quantidade de servidores, e a folha salarial estimada, propostos pelo PL 4.372 para a implementação do Instituto.

Tabela 11– Servidores do INSAES segundo o projeto de lei 4.372/2012

Cargo	Nº de servidores	Folha Salarial estimada (R\$)
Especialista em Avaliação e Supervisão da Educação Superior	350	2.327.723,81
Analista Administrativo	150	891.158,25
Técnico Administrativo	50	136.200,72
Total de servidores	550	3.355.082,78

*Cálculo feito a partir dos valores informados nos anexos ao PL nº 4.372/2012, disponíveis em <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/legislacao>. Tabulação e cálculo do Observatório Universitário.

Observe-se que o INSAES criará uma burocracia substancial com 550 novos cargos. É quase o dobro do existente hoje no INEP, bem como, maior do que toda a estrutura da CAPES. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, com quase 70 anos de existência e responsável por toda a política de ciência, tecnologia e inovação, apresenta hoje 660 servidores, pouco mais do que o pretendido para o INSAES, como aponta tabela abaixo.

⁵⁴ Para análise mais aprofundada do marco regulatório brasileiro, ver: Nunes, Nogueira, Costa, Andrade, Ribeiro, (2007), em especial o quadro 5.1 que registra as variações no discurso do governo Lula sobre as Agências Reguladoras.

Tabela 12 – Comparativo do total de servidores por órgão do Ministério da Educação Superior e CNPq

Sigla	Órgão	Total de servidores
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	660
INSAES	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior	550
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	363
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	306
SAA	Subsecretaria de Assuntos Administrativos.	196
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento	115
GAB	Gabinete do Ministério	110
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior	78
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão	76
SEB	Secretaria de Educação básica	75
SE	Secretaria Executiva	62
SESU	Secretaria de Educação Superior	60
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica	58
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino	39
CNE	Conselho Nacional de Educação	27
CONJUR	Consultoria Jurídica do Ministério da Educação	26

Fonte: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao> e Portal da Transparência da Presidência da República.

Embora os governos recentes tenham de fato desmantelado a ideia de regulação por agências independentes, até mesmo porque as consideravam, desde o início, como uma forma de terceirização do Estado brasileiro, não cabe aos governos recentes a culpa exclusiva pela ausência de políticas públicas para o ensino superior. Procure-se, por exemplo, em retrospectiva histórica, a existência de qualquer política pública para o ensino superior, e nada se encontrará.

4.4.O sistema federal de educação que é limitado por fronteiras estaduais

A despeito da decidida inovação na política pública, a âncora lucrativa, o processo regulatório do governo federal continua governado pelos mesmos mantras micro regulatórios e ideológicos que o caracterizaram ao longo de muitas décadas, segundo os quais a iniciativa privada é considerada merecedora de suspeita e falta de confiança e, também, segundo os quais, a melhor maneira de regular um setor econômico novo e dinâmico é por meio de uma burocracia tradicional, que repousa numa diversidade de comandos micro regulatórios, formulários, trâmites burocráticos, agora de natureza eletrônica, mas nem por isso menos burocráticos e formalistas, e que se encarrega de renová-los e modificá-los a todo o tempo, por meio de portarias e notas técnicas.

A ação regulatória do MEC poderia muito bem ser analisada sob a ótica de uma terminologia quase barroca, muito usada no Brasil nas décadas de 50 e 60, que observava a “contemporaneidade do não-coetâneo”⁵⁵, que se preocupava com as sobrevivências e rescaldos de um país antigo, tradicional e ultrapassado, em coexistência com uma sociedade nova e moderna que emergia. O MEC não é outra coisa, hoje, que a contemporaneidade do não coetâneo, um ministério que parece não entender o cenário de ensino superior que se desenha à sua frente. À frente do Brasil, como Estado e Nação.

Observem algumas sobrevivências esdrúxulas. Uma empresa – e como se viu, há várias, de grande porte – que seja proprietária de negócios educacionais no ensino superior é chamada da “mantenedora”. O seu negócio educacional, seja uma universidade, um Centro Universitário, uma Universidade, é chamada de “mantida”. Ao preencher os formulários do MEC, lhes serão exigidas informações sobre a “mantida” e a “mantenedora”. Ao preencher o Censo Educacional, serão exigidas informações igualmente sobre as duas “entidades”. Ora, todos sabemos que não são duas entidades. É apenas uma empresa que se dedica a um negócio.

O MEC prefere a díade ficcional, “mantida” e “mantenedora”, simplesmente porque sempre foi assim, desde que as ordens religiosas mantinham estabelecimentos de ensino e casas de saúde⁵⁶. Não importa que, na maioria dos casos isso não passe mesmo de ficção. Sabemos todos, que, em muitos casos, a ficção tem até o demérito de trocar os nomes e a posição verdadeira do par terminológico, uma vez que muitas mantenedoras são simples e realmente mantidas pelo negócio educacional, no qual as mantenedoras, essas sim, não passam de ficção ministerial.

Outro exemplo. Toda a rede privada de ensino, bem como a rede da União, é entendida, por força de lei, como Sistema Federal de Ensino, SFE. No entanto, as regras do sistema federal do ensino se circunscrevem às fronteiras dos entes federados estaduais. É federal, mas, no entanto é circunscrita às fronteiras dos estados. Assim, uma universidade privada ou pública não pode existir em mais de um estado⁵⁷.

As grandes empresas educacionais são, obviamente, como qualquer grande empresa, de caráter nacional, mas suas “mantidas” são circunscritas aos estados onde nasceram, duplicando seus custos de gestão, seus custos regulatórios objetivos, seus custos de transação com o aparato regulatório. Assim é que um grande grupo educacional só, por exemplo, pode ser “mantenedor” de uma universidade, meia dúzia de centros universitários, dezenas de faculdades, isto é, múltiplas

⁵⁵O termo, de fato, remete ao Ernest Bloch e fez parte do repertório de algumas discussões do famoso ISEB, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ver o artigo de Paiva, 2000.

⁵⁶ Entendimento da existência das “mantenedoras” e das “mantidas”, em perspectiva histórica, deve ser buscado em Fernandes, 2010.

⁵⁷ Há pequenas exceções, que requereriam explicação desnecessária, mas a regra persiste.

“mantidas” espalhadas por vários estados brasileiros⁵⁸. Cada uma delas deverá ter um projeto institucional próprio, um projeto pedagógico próprio, terá seus cursos avaliados isoladamente, terá seus reconhecimentos e credenciamentos analisados separadamente. A “mantenedora”, além de ter os seus custos multiplicados, não tem como consolidar um projeto educacional abrangente que faça sentido lógico para a corporação e para sua imagem pública. A burocracia reguladora, não tem como tirar vantagem do caráter agregado da atividade das mega empresas, simplificando, de um lado, as atividades de governo e, de outro, perdendo a capacidade de discutir metas, projetos e planos educacionais de grande porte.

O mesmo se aplica às universidades e entidades federais em todos os estados do Brasil. Observa-se na Tabela 13 abaixo que Minas Gerais hospeda um grande número de universidades federais, cada uma com um reitor, um conjunto de pró-reitores, uma administração separada, certamente duplicando custos de toda ordem. Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior, 2012.

Tabela 13 – Total de Universidades por estado

U F	Privada com fins lucrativos	Privada sem fins lucrativos	Pública Estadual	Pública Federal	Pública Municipal	Total	% sobre o Total
SP	10	20	3	3	1	38	20%
MG	0	9	2	11	0	22	11%
RS	0	12	1	6	0	19	10%
RJ	3	9	2	4	0	18	9%
PR	3	2	6	3	0	14	7%
SC	0	2	1	2	0	13	7%
BA	1	1	4	2	0	8	4%
CE	0	1	3	2	0	6	3%
MS	1	1	1	2	0	5	3%
PA	1	0	1	3	0	5	3%
PE	0	1	1	3	0	5	3%
GO	0	1	1	1	0	4	2%
MA	0	1	2	1	0	4	2%
RN	1	0	1	2	0	4	2%
AL	0	0	2	1	0	3	2%
AM	0	1	1	1	0	3	2%
MT	1	0	1	1	0	3	2%
PB	0	0	1	2	0	3	2%
AP	0	0	1	1	0	2	1%
DF	0	1	0	1	0	2	1%
ES	0	1	0	1	0	2	1%
PI	0	0	1	1	0	2	1%

⁵⁸ É o caso, por exemplo, dos grandes grupos educacionais. O grupo Estácio de Sá, hoje, está presente em 19 estados brasileiros, com 29 IES diferentes. O grupo Kroton apresenta 43 IES em 10 estados. Já a UNIP possui representatividade em 17 estados no total de 38 instituições.

RR	0	0	1	1	0	2	1%
SE	1	0	0	1	0	2	1%
TO	0	0	1	1	0	2	1%
AC	0	0	0	1	0	1	1%
RO	0	0	0	1	0	1	1%
Total	22	63	38	59	1	193	100%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior, 2012.

A região metropolitana do Rio de Janeiro, sozinha, conta com seis universidades federais (contando-se os novos IFETS como tais), com seis reitores, seis conselhos universitários uma plethora de pró-reitores, redundâncias administrativas e operacionais de toda ordem, além da óbvia duplicação de custos. Não lei que impeça a consolidação das universidades federais de Minas Gerais numa organização única, de natureza estadual, ou que impeça a governança metropolitana integrada do sistema federal do Grande Rio.

4.5 A universidade ausente: conteúdo do que se ensina é determinado pelas corporações de ofício

Quanto ao conteúdo do que se ensina aos jovens brasileiros, estabeleceu-se um ciclo corporativo maléfico e obtuso. O Congresso Nacional, afeto a ceder às pressões de grupos sindicais ou profissionais, aprova a “legalização” de profissões que, em verdade, na maioria, não passam de ocupações banais do setor terciário de qualquer economia moderna. Estas “profissões”, por sua vez, acoçam o MEC para que lhes dê privilégios no acompanhamento e, eventualmente, fiscalização das entidades educacionais. Como sabemos, nos últimos governos, o MEC devota enorme “afinidade eletiva” a sindicatos, movimentos sociais e corporações. O MEC, devoto desta afinidade, estimula a existência de Diretrizes Curriculares Nacionais - DCNs - (exigidas, esdruxulamente pela LDB, como se países continentais pudessem conviver com diretrizes nacionais para ocupações do setor terciário), para tais “profissões”. O Conselho Nacional de Educação as prepara, frequentemente, sobre o aguilhão inclemente dos sindicatos e corporações profissionais, e o ministro da educação as homologa.

Existem, no Brasil, 41 “profissões regulamentadas” por lei, com cursos de ensino superior correspondentes, destas, apenas um curso, Ciências Atuarias, não possui Diretrizes Curriculares (DCN) estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, conforme a lista da Tabela 14. Cerca de setenta e cinco por cento dos estudantes de ensino superior brasileiros estão matriculados em cursos que ensinam profissões regulamentadas.

Tabela 14– Matrículas em profissões regulamentadas com Diretrizes Curriculares Nacionais

	<u>Cursos/Profissões Regulamentadas</u> ⁵⁹	Quantidade de matrículas em 2012	% segundo o total de matrículas do censo 2012
1	Administrador	856.803	12,14
2	Advogado	737.271	10,45
3	Engenheiro	725.659	10,28
4	Professor	354.089	5,02
5	Químico	333.624	4,73
6	Enfermeiro	312.997	4,43
7	Biólogo	214.040	3,03
8	Publicitário	187.154	2,65
9	Educação Física	186.140	2,64
10	Assistente Social	172.979	2,45
11	Psicólogo	162.212	2,30
12	Médico	111.001	1,57
13	Fisioterapeuta	102.656	1,45
14	Arquiteto	101.195	1,43
15	Farmacêutico	99.296	1,41
16	Nutricionista	82.215	1,16
17	Odontologista	70.293	1,00
18	Geógrafo	59.681	0,85
19	Agrônomo	54.288	0,77
20	Veterinário	53.939	0,76
21	Economista	50.198	0,71
22	Biomédico	38.109	0,54
23	Jornalista	37.556	0,53
24	Sociólogo	27.012	0,38
25	Bibliotecário	17.607	0,25
26	Zootecnista	16.574	0,23
27	Músico	15.720	0,22
28	Secretário	14.812	0,21
29	Fonoaudiólogo	9.366	0,13
30	Relações Públicas	9.206	0,13
31	Terapeuta Ocupacional	5.354	0,08
32	Geólogo	4.990	0,07
33	Estatístico	4.864	0,07
34	Arquivista	3.409	0,05
35	Agrimensor	2.502	0,04

⁵⁹ Esta tabela considera apenas as profissões regulamentadas que exigem curso superior de bacharelado, ou licenciatura, excluem-se todos os tecnólogos. A profissão de “Orientador Educacional”, ainda que necessite do curso superior em “Pedagogia” não consta na tabela, por não ser possível isolá-lo nos microdados do Censo.

36	Atuário*	2.218	0,03
37	Contabilista	2.213	0,03
38	Oceanógrafo	1.928	0,03
39	Museólogo	1.815	0,03
40	Meteorologista	1.102	0,02
41	Economista Doméstico	788	0,01
	Total de matrículas em profissões regulamentadas em 2012	5.244.875	74,31
	Total de matrículas segundo o Censo da Educação de 2012	7.058.084	100,00

*O curso de Ciências Atuariais ainda não apresenta DCN própria.

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior, 2012/Ministério do Trabalho-CBO acesso em março de 2014

Repetidos estudos sobre os egressos do ensino superior, contudo, indicam que, exceto pelas áreas médicas, farmácia e arquitetura, menos de cinquenta por cento dos egressos trabalham nas “profissões” que estudaram. Estudos com os dados do censo 2000, do IBGE, apontam que 38,4% dos bacharéis de Direito atuavam na área jurídica⁶⁰, enquanto 36,5% estavam empregados em outras áreas e 25% não trabalhavam. Já outro estudo com os dados do censo 2010, concluiu que 1/3 atuam na área jurídica.

Uma vez homologadas, as DCNS passam a fazer parte do ENADE. Sim, o ENADE só examina o conhecimento de alunos de cursos com DCN⁶¹ e que estudem profissões regulamentadas, como administração, economia, direito, pedagogia e outras. Fecha-se, assim, um ciclo perverso e nefasto: são as corporações profissionais, por meio do Congresso, que acabam determinando o que se ensina nas universidades.

Reside aqui uma profunda distorção do ENADE e do ensino superior brasileiro: pauta-se por Diretrizes Curriculares Nacionais de cursos que não tem muita serventia prática e, portanto, não deveriam requerer avaliação específica. O MEC e o INEP estão capturados pela armadilha corporativa brasileira que acaba ditando sua política de acumulação de privilégios profissionais por meio da repetição, pelas instituições e pelas autoridades de ensino, de sua agenda, intelectualmente tosca, mas politicamente robusta, de acumulação de privilégios e monopólios conseguidos por leis extraídas do Congresso brasileiro. Estaria mais bem servido o ENADE se desse maior proeminência aos conhecimentos gerais, no grosso das chamadas “profissões”, ocupações do setor terciário, e simplesmente abrisse mão da agenda limitada e esclerosada das corporações de ofício que o MEC tanto aprecia e às quais tanta voz deu no processo regulatório⁶².

⁶⁰ Para mais sobre o assunto, ver: Filho (2013); Schwartzman (2012), Nunes e Carvalho (2006).

⁶¹ Embora a Lei nº 10.861/2004 indique que o ENADE seria realizado exclusivamente para cursos com DCNs estabelecidas pelo CNE/MEC, recentemente, na edição 2012, a CONAES decidiu, incluir Relações Internacionais, justificando que esta decisão está vinculada ao atendimento de critérios que consideram um mínimo de : 100 cursos e 2mil estudantes concluintes. (ver ata da 84ª reunião da CONAES/2012, no site do MEC).

⁶² A armadilha corporativa e seu perfeito casamento com as prática clientelistas tradicionais foi analisada em no livro a “Gramática Política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático” (Nunes, 2010).

Abrindo mão de suas prerrogativas educacionais e, ainda mais, agredindo diretamente o direito e a competência das instituições de ensino superior para deliberar sobre seus programas e conteúdos, o MEC deu poder de opinião às corporações de ofício nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso⁶³. O Decreto nº 3.806/2001 já exigia que nos processos regulatórios de curso de Direito fosse ouvida a OAB e nos cursos da área da Saúde fosse ouvido o Conselho Nacional de Saúde, e assim se manteve no atual Decreto nº 5.773/2006. Porém, a prerrogativa dos conselhos profissionais se manifestarem foi ampliada para todos os conselhos. Em adição, a Portaria Normativa nº 40/2007, do MEC, informa que *“nos pedidos de autorização e reconhecimento de curso correspondente a profissão regulamentada, será aberta vista para que o respectivo órgão de regulamentação profissional, de âmbito nacional, querendo, ofereça subsídios à decisão da Secretaria competente”*.

Nesse sentido, precisamos reformular o que dissemos acima. Não é não haja qualquer política pública de ensino superior emanada pelo Estado brasileiro. Pelo menos com relação ao conteúdo do que se ensina, há sim. E é da pior qualidade, ditada pelos interesses retrógrados das corporações de ofício, pelas mãos do Congresso Nacional, depois por intermédio do CNE e MEC. Um grande exemplo, do que poderíamos chamar de contemporaneidade do não coetâneo.

4.6 Encruzilhadas e oportunidades

Tendo em vista a fragilidade atual do processo regulatório brasileiro de graduação, é fácil criticá-lo. Mas não é fácil, contudo, oferecer alternativas sólidas e plausíveis para um sistema do porte do nosso, que deseje regular, simultaneamente, mais de trinta mil cursos de graduação, sem oferecer, ao mesmo tempo uma razão maior para suas micro medidas. É complicado o horizonte regulatório de um país que optou por ancorar seu ensino superior nas entidades lucrativas e não conseguiu desenhar uma política de excelência acadêmica competitiva para sua elite universitária e para sua inserção acadêmica internacional.

Precisaremos, simultaneamente, desenhar políticas de apoio à massificação do ensino superior, de um lado, e, de outro, de aprofundamento de sua altíssima qualificação, competitiva em escala mundial. Tais objetivos não podem ser considerados como antagônicos. Mas não vamos vencê-los se insistirmos no isomorfismo regulatório, que ignora as diferenças, desconhece, ou tem medo, de entender que o ensino de massas e o ensino de elite não são antagônicos, mas sim complementares. E também que o público e o privado não são instâncias antagônicas e competitivas, senão complementares no sistema híbrido e singular, majoritariamente ancorado em finalidade lucrativa, inventado pelo Brasil.

⁶³ Mais sobre a questão das corporações pode ser visto na seção 3.3.1.2: “avaliação dos cursos de graduação”.

São muitas as encruzilhadas a exigir escolhas. E a requerer que se baixem as guardas ideológicas.

5. Referências

Andler, Martin. *Lessurprisesduclassement Q&S pourlesmathématiques*.2011. Disponível em <http://jfmela.free.fr/jfmblog/?p=226>. Acesso em 19 ago 2011.

ABMES. *Erros e acertos da avaliação educacional no Brasil*. ABMES editorial. Ano 29.nº 40. 2012.

Banco Mundial *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de La experiencia (El Desarrollo en la práctica)*. Washington, D.C.: BIRD/Banco Mundial. (1994).

Barreyro, Gladys Beatriz. *Mapa do Ensino Superior Privado / Gladys Beatriz Barreyro*. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 77 p. : il. (Série Documental. Relatos de Pesquisa, ISSN 0140-6551 ; 37).

BARREYRO, GLADYS BEATRIZ; ROTHEN, JOSÉ CARLOS. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 955-977, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

Bastos, Aurélio Wander. *O Ensino Jurídico no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2000, pp. 146 e 147.

Bendix, R. *Max Weber: An Intellectual Portrait*, Doubleday & Company, 1977

Bahram, Bekhradnia. *Implications of the Government's proposals for university title: or what is a University?* Higher Education Policy Institute, November 2003.

Bigalke T., Neubauer, D. *Quality and the Public Good: An inseparable linkage*. In: Bigalke T., Neubar, D. *Higher Education in Asia/Pacific: Quality and the Public Good*. Palgrave Macmillan, 2009.

Brasil. INEP. *Sinopse do Censo da Educação Superior*. 2012. Disponível em <http://www.inep.gov.br/>
_____, _____. *Sinopse do Censo da Educação Superior*. 2007. Disponível em <http://www.inep.gov.br/>

_____, _____. Nota Técnica nº 029 de 15 de outubro de 2012. Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) referente ao ano de 2011. 2012. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2011/nota_tecnica_indicadores_2011_2.pdf

_____; MEC. *Portaria normativa n.º 4 de 5 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SIENAES instaurado pela Portaria Normativa n.º 1, de 2007*. 2008a. Disponível em <http://meclegis.mec.gov.br/>.

_____; MEC, Secretaria de Educação Superior (a). *Portaria n.º 11, de 28 de abril de 2003. Institui Comissão Especial com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados*. *DOU n.º 82, de 30.04.2003, Seção 2, página 19*.

_____; MEC, Secretaria de Educação Superior (b). *Portaria n.º 19, de 17 de maio de 2003. Designa membros para compor a Comissão Especial de Avaliação*. *DOU n.º 101, de 28.05.2003, Seção 2, página 11*.

_____: MEC. CEA -COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO - CEA. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma proposta da educação superior. Brasília: Editora do MEC. 2003c.

_____; _____. Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. *Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC)*. 2008b. Disponível em <http://meclegis.mec.gov.br/>

_____; _____. Portaria Normativa nº 10, de 2 de julho de 2009. *Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e dá outras providências*. 2009. Disponível em <http://meclegis.mec.gov.br/>.

_____; _____. SERES. Instrução Normativa nº 4, de 31 de maio de 2013. *Estabelece os critérios para a dispensa de visita de avaliação in loco pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP e o padrão decisório para os pedidos de autorização de cursos de graduação na modalidade presencial ofertados por instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino*. Disponível no DOU n.º 104, de 03.06.2013, Seção 1, página 11/13.

www.mec.gov.br/reuni

Brown, R., Carasso H., *Everything for sale? The marketization of UK Higher Education*. Routledge, London, 2013.

Cardoso, F. H. Mão à Obra Brasil. Proposta de Governo. Brasília. 2ª edição. 1994

Coelho, Edmundo Campos. As Profissões Imperiais: Advocacia, Medicina e Engenharia no Rio de Janeiro, 1822-1930. Rio de Janeiro: Editora Record.1999.

Coelho, S. e Vasconcellos, M. C. C.. *A criação das instituições de ensino superior no Brasil: o desafio tardio na América Latina*. INPEAU - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária/UFSC. 2009.

Costa, J. V. *Avaliação, Acreditação e Regulação*. Disponível em <http://jvcosta.net/artigos/aval_acred_reg.html>. Acesso em: 15 de dez. de 2009.

Cunha, Luiz Antônio Constant Rodrigues da (1980). A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era de Vargas, Coleção Educação e transformação. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, Edições UFC.

Dias Sobrinho, J.; *Avaliação: Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior*. 1a ed. São Paulo: Editora Cortez. 2000.

_____; RISTOFF, Dilvo. (org.). **Avaliação e Compromisso Público: a Educação Superior em Debate**. Florianópolis: Editora Insular. 2003. p. 32-33.

Errkilä, T. *Global Universal Rankings: Challenges for European Higher Education*. Palgrave 2013.

Fallon, D. “Recreating the Elite Research Universities in Germany: Policy Transfer Then and Now”, in *Globalization’s Muse: Universities and Higher Education Systems in a Changing World*, (Douglas, A., King, J, e Feller, I, eds). Berkeley Public Policy Press, 2009.

Félix, J., Albrecht, J. Análise crítica do Índice Geral de Cursos (IGC): uma aplicação ao caso da Universidade Cândido Mendes . Documento de trabalho 107, disponível em: <http://www.observatoriouniversitario.org.br/default.asp>

Fernandes, Ivanildo. **Quantificando a ineficiência do Sistema e-MEC**. Documento de Trabalho nº 108. 2013. Disponível em WWW.observatoriouniversitario.org.br. Acesso em 03-03-2014

Fernandes, I; Barroso, H.M. *Inventário dos Sistemas de Avaliação da Educação Superior Brasileira, 1879 a 1997*. Observatório Universitário. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em www.observatoriouniversitario.org.br.

_____; _____. *Uma Nota Técnica sobre a Criação de Universidades, por Categoria Administrativa e Gestão Política*. Documento de Trabalho n° 62. Observatório Universitário, 2006. Disponível em www.observatoriouniversitario.org.br.

_____. O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do Estado. 2010. Documento de Trabalho n° 93. Observatório Universitário, 2010, www.observatoriouniversitario.org.br.

Filho, Naércio. *Apagão de mão de obra qualificada? As Profissões e o Mercado de Trabalho Brasileiro entre 2000 e 2010*. Centro de Políticas Públicas do INSPER e USP, 2013.

Distribuição de discentes e docentes na Pós-Graduação. Disponível em <http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#app=c501&da7a-selectedIndex=0&5317-selectedIndex=0&dbcb-selectedIndex=0>. Acesso em 12-03-2014.

Gomes, M. F.; Supervisão e avaliação da educação superior. Brasília: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - RBEP*, v. 90, n° 225. 2009.

Garcia, Marta Fernandes; Espindola, Adriana Andrade; Sordi, Mara Regina Lemes de. *Processo de implementação do SINAES: contradições, tensões e possibilidades*. 2012. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação. v 7. N° 3. Disponível em <http://seer.fclar.unesp.br/iberoamericana>. Acesso em 10/03/2014.

Gregório, J.R.B. *O papel do banco mundial na contra reforma da educação superior no Brasil: uma análise dos documentos que precederam o REUNI*. Revista Trabalho Necessário. 2012. Disponível em <http://www.uff.br/trabalhonecessario>.

Guido, Ivan de. (1975) Ensino Superior: legislação e jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 3, p. 50-63.

Harris, Micheal S. *Understanding Institutional Diversity in American Higher Education*. ASHE Higher Education Report, vol 39 n.3. Wiley Periodicals, 2013

Hazelkorn, E. *Rankings and the Reshaping of Higher Education: the Battle for World Wide Excellence*. Palgrave macmillian. NY. EUA. 2011

Hentschke, Guilbert C. *Evolving Markets of For-Profit Higher Education*. In: Hentschke, G., Lechuga, V., Tierney, W., *For-Profit Colleges and Universities*. Stylus Publishing, 2010.

Holanda. S. B. *História geral da Civilização Brasileira*. T. II. O Brasil Monárquico. V. 5. Do Império à República. São Paulo. Difel. 1985.

Ince. Martin. *Comparing ranking systems*. Times Higher Education. 2010. Citando Michael Porter. Martin se especializou em publicar artigos sobre os rankings, em 2004, integrou-se ao consórcio Times / QS World University Rankings e foi seu editor até a edição de 2008. Para saber mais: <http://www.martinince.eu>

King, R., Marginson, M., e Naidoo, R. *Handbook of Globalization and Higher Education*, Edward Elgar Publishing 2011

Kinsler, Kevin. *A Global Perspective on For-Profit Higher Education*. In: Hentschke, G., Lechuga, V., Tierney, W., *For-Profit Colleges and Universities*. Stylus Publishing, 2010.

Li, M., Chen, Q. *Globalization, internalization and the world-class university movement: the China experience*. In: King, R., Marginson, S., Naidoo, Rajani. *Handbook on Globalization and Higher Education*. Edward Elgar Publishing Limited, 2011.

Li, Q e Gerstl-Pepin, C. *Survival of the Fittest: The Shifting Contours of Higher Education in China and the United States*: New Frontiers of Educational Research, 2014.

- Marber, Peter. Higher Education and Emerging Markets: opportunity, Anxiety, and Unintended Consequences amid Globalization. In: Araya, D. & Marber, P. *Higher Education in the Global Age: Policy, Practice and Promise in Emerging Societies*. Routledge, 2014.
- Marginson, S. Kaur, S. e Sawir, E. Higher Education in the Asia-Pacific: Strategic Responses do Globalization, Springer, 2011.
- Medeiros e Albuquerque, J.J de C.da C. *Discurso do Deputado Bernardo de Campos a propósito do Projeto de Lei para conceder o título de Utilidade Pública à Academia do Commercio do Rio de Janeiro*. A Notícia, Rio de Janeiro, 07 de julho de 1904. n° 159, 99. 1.
- Miranda, Gloria A. García . Los rankings en la Educación Superior: El caso de México. Documento de Trabalho n° 94. 2011. Disponível em www.observatoriouniversitario.org.br.
- Morgan, J. e Wu, B. Higher Education Reform in China: Beyond the Expansion. Chine Policy Series, 2011.
- Münch, R. *Academic Capitalism: Universities in the Global Struggle for Excellence*. Routledge Advances in Sociology, 2014.
- Neubauer, D., Shin, J.C, e Hawkins J.N. *The Dynamics of Higher Education Development in East Asia: Asian Cultural Heritage, Western Dominance, Economic Development, and Globalization*. Palgrave Macmillan, 2013.
- Nunes, E. Gramática Política do Brasil - Clientelismo e Insulamento Burocrático. 2ªed. Editora Zahar, 2010.
- Nunes, E., Carvalho, M. Ensino Universitário, Corporação e Profissão: Paradoxos e Dilemas Brasileiros. In: *Sociologias*, n°17, Jan/Jun de 2007, UFRGS – Dezembro de 2006.
- Nunes, Edson. Teias de Relações ambíguas: regulação e ensino superior. 2002. INEP. Disponível em http://www.unifra.br/Utilitarios/arquivos/arquivos_prograd/teias.pdf. Acesso em 10/03/2014
- Nunes, E., Molhano, I., Martignoni, E.: Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil: uma Nota Técnica. Texto publicado em Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios, Daniel de A. Ximenes (org). Brasília: FUNADESP. – 2005.
- Nunes, E., Ramos, I. Albrecht, J. “O INSAES como agência Reguladora atípica”. Documento de Trabalho 104, Observatório Universitário, 2012. Acesso em: www.observatoriouniversitario.org.br
- Nunes, E.; Barroso, H. e Nogueira, A. A origem do credenciamento: Autorização e Reconhecimento de Universidades: período 1931 – 1996. 2011. Observatório Universitário. Documento de Trabalho n° 96. Disponível em www.observatoriouniversitario.org.br.
- Nunes, E; Morais, D. e Carvalho, M. M.. *Governando por Comissões*. Documento de Trabalho n°. 16. Observatório Universitário, 2003. Disponível em www.observatoriouniversitario.org.br
- Nunes, E., Nogueira, A., Costa., C., Andrade. H., Ribeiro, L. *Agências Reguladoras: e reforma do Estado no Brasil inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Garamond, 2007.
- Nunes, Edson. O. *Educação Superior no Brasil: estudos, debates e controvérsias*. Rio de Janeiro. Editora Garamond. 2012.
- Nunes, Edson, Nogueira, A., Moraes, D., Ribeiro, L.M., Carvalho, M.M., e Santos, W.R. Teias de Relações Ambíguas: Educação e Regulação. Brasília: MEC/INEP, 2002.
- NUNES, BARROSO E FERNANDES (2009). **Universidades, Avaliação e Regulação: do ingresso à permanência no Sistema Federal de Ensino**. Documento de Trabalho n° 84. 2009. Observatório Universitário, 2003. Disponível em www.observatoriouniversitario.org.br
- Paiva, V. “A contemporaneidade do Não Coetâneo: Emergência de uma Nova Era e a Sociedade do Conhecimento”, Revista Latinoamericana de Educación de Adultos, Ano 22, n.1, v. 3, 2000

- Popenici, S e Kerr, S. *What Undermines Higher Education and how this impacts employment, economies and our democracies*, Copyrighted Material, 2013.
- Portnoi, L.M. Rust, V.D. e Bagley, S.S. *Higher Education, Policy, and the Global Competition Phenomenon*. Higher Education, SIG, 2010.
- Prewit, K. *What is your Race: the Census and Our Flawed Efforts to Classify Americans*. 2013.
- Salmi, Jamil. *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. The World Bank. 2009.
- Saraiva, S. B. C. *Conselho Federal de Educação (1961-1994): Uma trajetória Ideológica*. Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Educação da UFRJ, em maio de 1999.
- Schwartzman, S. *A educação de nível superior no Censo de 2010*. 2012 disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/>
- Schoole, C., e Knight J (eds). *Internationalization of African Higher Education: Toward Achieving the Millenium Development Goals*. Sense Publishers, 2013.
- Scott, J. C. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. 1998
- Sguissardi, V. *O Banco Mundial e a educação superior: Revisando teses e posições?* Reunião Anual da Anped, 23, Anais (website), Caxambu, 2000.
- Shi, J. The transformation of Quality Assurance in Higher Education China. In: Bigalke, T. & Neubauer, D. *Higher Education in Asia/Pacific. Quality and the public good*. Palgrave Macmillan, 2009.
- Shin, C.S e Teichler, U. (eds). *The Future of Post-Massified University at the Crossroads: Restructuring Systems and Functions*. Springer, 2014.
- Shin, C.S. Restructuring University Systems: Multilayer Multiple Systems. In: Shin, C.S e Teichler, U. (eds). *The Future of Post-Massified University at the Crossroads: Restructuring Systems and Functions*. Springer, 2014.
- Tero, Erkkila. *Global University Rankings*. Palgrave Macmillan. NY. EUA. 2013.
- Terra. Mercadante admite indícios de corrupção por servidores do MEC. Agência Brasil. 2012. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/mercadante-admite-indicios-de-corrupcao-por-servidores-do-mec.9628cbb6f277b310VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html>
- Tierney, G. e Hentschke, G. *New Players, Different Game: Understanding the Rise of For-Profit Colleges and Universities*. Johns Hopkins University Press, 2010.
- Tierney, W. Hentschke, G. *New players, Different Game. Understanding the rise of for-profit Colleges and Universities*. The John Hopkins University Press, 2007.
- Trigueiro Mendes, Durmeval. **Filosofia política da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Universitária José Bonifácio / Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990, p. 193-199.
- Verhine, R. E.; DANTAS, L.M. e Soares, J. F. “Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro”. In: *aval. pol.públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.14, n.52, p. 291-310, jul./set. 2006.
- Welch, A. *Higher Education in Southeast Asia: Blurring Borders, Changing Balance*. Routledge Research on Public and Social Policy in Asia. 2011.
- Zoghbi, A. C. P.; Moriconi, G. M.; Oliva, B. T. Aumentando a eficácia e a eficiência da avaliação do ensino superior: a relação entre o Enem e o Enade. *Estudos em Avaliação Educacional*, Brasília, n. 45, jan-abr. 2010. Disponível

<<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1554/1554.pdf>>, Acesso em: 10 de outubro de 2012.

VERHINE , Robert E; FREITAS, Antônio Alberto. A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. Revista Ensino Superior/UNICAMP. Universidade Estadual de Campinas. ed. 7. Campinas, SP. Trimestral. 2012-, 3.

TREVISAN, Amarildo Luiz; DEVECHI, Catia Piccolo Viero and DIAS, Evandro Dotto. Avaliação da avaliação da pós-graduação em educação do Brasil: quanta verdade é suportável?. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2013, vol.18, n.2, pp. 373-392. ISSN 1414-4077. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772013000200008>.

Rodrigues, Gabriel Mario. O que a mídia precisa conhecer sobre a avaliação dos cursos superiores brasileiros. 2013. ABMES. Brasília. Disponível em <http://www.abmes.org.br/abmes/default/noticias/imprimir/id/953>